

Fondazione Luigi Einaudi

Studi

48

GIANNI MARONGIU

LA POLITICA FISCALE
DELL'ITALIA LIBERALE
DALL'UNITÀ
ALLA CRISI DI FINE SECOLO

Prefazione di
GUIDO PESCOSOLIDO



Leo S. Olschki editore
Firenze
2010

Fondazione Luigi Einaudi

Studi

48

GIANNI MARONGIU

LA POLITICA FISCALE
DELL'ITALIA LIBERALE
DALL'UNITÀ
ALLA CRISI DI FINE SECOLO

Prefazione di
GUIDO PESCOSOLIDO



Leo S. Olschki editore
Firenze
2010

Tutti i diritti riservati

CASA EDITRICE LEO S. OLSCHKI
Viuzzo del Pozzetto, 8
50126 Firenze
www.olschki.it

LA POLITICA FISCALE DELL'ITALIA LIBERALE DALL'UNITÀ ALLA CRISI DI FINE SECOLO



ISBN 978 88 222 5985 1

*Ai miei figli Carlo e Paola
Ai miei nipoti Andrea e Lavinia*

Paragrafo	Pag.
I. L'attività del cervello nel bambino	1
1. L'attività del cervello nel bambino	1
2. La percezione del bambino	3
3. La memoria del bambino	4
4. La motricità del bambino	10
5. La lingua del bambino	11
6. L'apprendimento del bambino	13
7. La socializzazione del bambino	16
8. L'attività del cervello nel bambino	19
9. L'attività del cervello nel bambino	23
10. L'attività del cervello nel bambino	26
11. L'attività del cervello nel bambino	28
12. L'attività del cervello nel bambino	29
13. L'attività del cervello nel bambino	32
14. L'attività del cervello nel bambino	33
15. L'attività del cervello nel bambino	35
16. L'attività del cervello nel bambino	37

INDICE*

PREFAZIONE	Pag. XV
I. LA SITUAZIONE POLITICA ED ECONOMICA DEL NUOVO REGNO	» 1
1. L'annuncio del pareggio nel 1876 e uno sguardo retrospettivo al 1861	» 1
2. La proclamazione del Regno d'Italia e i pressanti problemi inerenti la sua indipendenza e il suo riconoscimento	» 3
3. Lo Stato nuovo e la necessaria creazione di una identità nazionale	» 6
4. Le questioni di Venezia, di Roma e dell'ex regno borbonico	» 10
5. La inferiorità economica dell'Italia a fronte della rapida espansione dell'Europa occidentale	» 13
6. L'agricoltura e le sue variegatissime condizioni di fatto	» 15
7. La debolezza del comparto industriale e gli ostacoli culturali e tecnici al suo sviluppo	» 16
8. L'insufficienza complessiva delle infrastrutture, dei servizi, della pubblica istruzione nel conclamato divario tra Nord e Sud	» 19
9. L'emersione di un'Italia diversa da quella sognata e immaginata	» 23
10. L'opposizione della Chiesa in un contesto di esperienze liberali limitate al Regno di Sardegna	» 26
11. La difficile organizzazione di un esercito nazionale	» 28
12. L'impianto amministrativo del nuovo Stato e la preferenza per il modello accentratore	» 29
13. L'unificazione del debito pubblico	» 32
14. La drammatica situazione finanziaria del nuovo grande Stato stretto tra la grossolana incompletezza del sistema fiscale 'napoletano' e l'insufficienza di quello 'piemontese'	» 33
15. Il disavanzo fra entrate e spese e la preferenza, iniziale, per una politica di prestiti	» 38
16. L'avvio di un progetto fiscale unitario nelle proposte di Bastogi: le prime dure resistenze	» 41

* Ringrazio la signora Renata Merlo per la stesura del dattiloscritto e per la redazione degli indici.

II. LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO	Pag. 43
1. L'estensione della tariffa doganale 'sarda', i trattati di commercio e la stagione del liberismo	» 43
2. La riforma delle imposte indirette sugli affari nel progetto di Bastogi	» 46
3. Dal governo Ricasoli a quello Rattazzi: la realizzazione del progetto Bastogi da parte del nuovo ministro delle finanze, Quintino Sella	» 48
4. Il necessario completamento dell'ordinamento tributario nella esposizione finanziaria del dicembre 1862: la caduta del governo Rattazzi	» 49
5. Il governo Minghetti (1864) e il suo organico programma fiscale per l'imposizione diretta	» 52
6. Il conguaglio provvisorio dell'imposta fondiaria e l'istituzione del tributo sui fabbricati	» 54
7. La tassazione della ricchezza mobile negli Stati preunitari	» 56
8. L'istituzione di un tributo nuovo, unico e reale sul reddito mobiliare	» 58
9. I pregi delle imposte dirette, reali e proporzionali e i risultati con esse conseguiti	» 61
10. La "convenzione di settembre" (1864) e i mutamenti e le novità nei tradizionali raggruppamenti e negli equilibri politici	» 63
11. Il ritorno di Sella al ministero delle finanze e il suo programma (bocciato): dall'unificazione degli istituti di emissione al rifiuto di ulteriori indebitamenti e alla conseguente proposta della tassa sul macinato in un quadro di sviluppo, anche industriale, del paese	» 65
12. La caduta e la ricostituzione del governo Lamarmora: il progetto fiscale di Antonio Scialoja	» 68
13. Il '1866' tra la crisi dei mercati europei e la terza guerra di indipendenza: il corso forzoso	» 69
14. L'ineludibile ricorso alle risorse interne e il conseguente inasprimento e affinamento delle imposte dirette sui redditi: l'introduzione delle ritenute quale strumento antievasione	» 71
15. Una parentesi sulla pesante eredità del '1866'	» 73
16. La ricerca di risorse straordinarie e la liquidazione dell'asse ecclesiastico: le dimissioni di Scialoja, le elezioni del 1867 e la caduta del secondo e ultimo governo Ricasoli	» 75
17. Il piano del nuovo ministro delle finanze Francesco Ferrara nel terzo governo Rattazzi, la liquidazione dell'asse ecclesiastico e la tassa sul macinato: la sua bocciatura e le dimissioni del ministro	» 77
18. La questione romana e la caduta del governo Rattazzi e del primo governo Menabrea	» 78
19. La questione finanziaria e il secondo governo Menabrea: l'ampio programma fiscale del ministro delle finanze Cambray-Digny	» 80
20. La sua attuazione e l'istituzione, in esito a un amplissimo dibattito, della tassa sul macinato	» 82

21. L'introduzione di forti provvedimenti compensativi sul piano dell'equità e la riduzione delle spese, in particolare, militari	Pag. 83
22. L'affidamento ai privati del monopolio dei tabacchi, i durissimi contrasti nella maggioranza e la fine dei governi Menabrea	» 85
III. VERSO IL PAREGGIO DI BILANCIO TRA RESISTENZE, FRATTURE SUL DOGMA LIBERISTICO E LA MATURAZIONE DI NUOVI EQUILIBRI POLITICI	
	» 87
1. Il governo Lanza-Sella (1869): la presa di Roma e le guarentigie per le libertà del papa e della Chiesa	» 87
2. Un vasto progetto di riforme interne: da quelle degli ordinamenti amministrativi e della scuola, bocciate, alla riforma dell'esercito	» 89
3. Il cauto profilo della politica estera: "il tanto fatto condiziona la possibilità di accrescerlo"	» 90
4. Il ruolo di Sella alle finanze e il primo completo bilancio del decennio post-unitario: il significato del primo e dei successivi <i>omnibus</i> finanziari	» 92
5. La costante attenzione per l'ammodernamento della gestione delle entrate fiscali: dalla istituzione delle intendenze di finanza all'unificazione della disciplina della riscossione delle imposte dirette	» 94
6. L'avvio (nel 1870) di una congiuntura economica favorevole e l'inchiesta sulle condizioni dell'industria in un contesto di crescente favore per il protezionismo	» 97
7. Il carattere dinamico-produttivistico del pareggio nelle riflessioni e nell'opera di Quintino Sella	» 99
8. Incertezze e divisioni all'interno della maggioranza: lo sganciamento di Minghetti e la caduta del governo Lanza-Sella	» 101
9. Il governo di Marco Minghetti, presidente del Consiglio e ministro delle finanze: una 'working majority' per una 'buona amministrazione'	» 103
10. Il riordinamento della circolazione cartacea, la 'Sinistra giovane' e la possibilità di una nuova maggioranza	» 105
11. La sua dissoluzione a fronte di alcune rigorose iniziative fiscali di Minghetti	» 107
12. La turbolenta estate del 1874: il ceto dirigente liberale tra il nascente movimento operaio e l'intransigentismo cattolico	» 108
13. Le difficoltà di Minghetti per il distacco della 'Sinistra giovane' e la frattura della Destra storica tra liberismo e 'germanesimo economico'	» 112
14. Le elezioni del 1874 e l'emersione dell'opposizione meridionale ultraliberista e anticentralista	» 115
15. Uno sguardo alle condizioni delle province 'napoletane'	» 117
16. Il successo elettorale della Sinistra e la nuova Camera tra l'istituzione delle casse di risparmio postali	» 119

17. ... e le rinnovate resistenze all'ulteriore ammodernamento del sistema fiscale; in particolare la reiezione del progetto di legge sulla perequazione fondiaria	Pag. 120
18. Le ragioni dell'insorgenza di una forte contrapposizione anche all'interno della Destra: il progettato esercizio governativo della rete ferroviaria e la Destra toscana dissidente	» 123
19. Il fallimento del progetto del meridionale Nicotera e la realizzazione di un generale accordo politico a sinistra: il discorso di Agostino Depretis a Stradella.	» 125
20. L'annuncio del conseguito pareggio, il distacco dalla maggioranza dei Toscani e la caduta di Minghetti e della Destra storica	» 127
 IV. LA POLITICA FISCALE DELLA DESTRA STORICA	» 131
1. Le realizzazioni della Destra storica e il pareggio	» 131
2. I sacrifici imposti alla finanza locale: la breve durata del primo e logico sistema tributario dei Comuni e delle Province	» 133
3. La sottrazione ai Comuni di rilevanti entrate, in specie sulla ricchezza mobiliare e l'imposizione di spese obbligatorie.	» 136
4. La scarsa utilizzazione dei tributi comunali propri a discapito delle sovrimposte fondiarie	» 138
5. ... e dei dazi di consumo distribuiti disegualmente tra Comuni chiusi e Comuni aperti e quindi nelle diverse parti del Regno . .	» 140
6. La triste realtà dei Comuni meridionali stretti tra le 'tirannie locali' e il conclamato autonomismo dei 'galantuomini' della Sinistra . .	» 142
7. Il pareggio di bilancio anche alla luce delle mutate condizioni internazionali	» 144
8. La creazione di un sistema fiscale nazionale nuovo	» 147
9. Le ragioni della prevalenza dell'imposizione reale e proporzionale in una prospettiva attenta anche all'equità: la discriminazione qualitativa dei redditi	» 149
10. Segue: uno sguardo all'Europa	» 152
11. I rapporti tra imposte dirette e indirette: la crescita delle prime e la diminuzione delle seconde	» 153
12. L'equilibrio tra imposte fondiarie e imposizione sulla ricchezza mobiliare	» 156
13. La così detta impopolarità delle scelte fiscali della Destra storica .	» 158
14. Il contributo alla crescita di una coscienza fiscale e di un mai sopito dibattito politico nel rispetto di una regola obiettiva di comportamento e delle generazioni presenti e future	» 162
 V. DALLA 'RIVOLUZIONE PARLAMENTARE' AGLI INVITI A 'TRASFORMARSI' DI AGOSTINO DEPRETIS	» 165
1. La rivoluzione parlamentare del 1876 e il successo della Sinistra tra timori, speranze e progetti	» 165

2. La riforma tributaria: questione urgente del programma di Depretis	Pag. 167
3. Il variegato mondo della Sinistra tra l'autoritarismo fazioso di alcuni e la 'sacralità della legge' di altri	» 169
4. La temuta 'differenza di metodo' rispetto alla Destra storica . . .	» 170
5. L'intento produttivistico ed equitativo delle prime scelte fiscali di Depretis: l'alleggerimento delle imposte dirette e la 'riduzione del macinato'	» 172
6. La mutevolezza dei governi della Sinistra e la loro caleidoscopica e ambiziosa progettualità sui fini in un contesto economico sempre più critico	» 173
7. "Il torrente delle spese non necessarie" e la non corretta imputazione al solo ministro delle finanze Agostino Magliani	» 177
8. Il generale aumento della spesa pubblica in Europa tra obiettivi necessità, cedevolezze istituzionali e artifizii contabili	» 179
9. L'erosione del controllo parlamentare sulla gestione finanziaria nel mutato rapporto di forza tra la Destra e la Sinistra storica	» 182
10. Le elezioni del 1882, la dissoluzione della stessa Sinistra come partito unico di Governo e il rafforzamento dell'Estrema Sinistra . .	» 184
11. Il cosiddetto 'trasformismo' e una politica finanziaria e fiscale innovativa come possibile strumento (non di immobilismo ma) di stabilità: una prima verifica	» 187
12. Il ragionevole contenimento delle spese militari al servizio di una prudente politica estera e coloniale	» 191
13. Il rilevante aumento delle spese ferroviarie e per opere pubbliche e l'altrettanto consistente diminuzione delle spese per gli altri servizi	» 194
14. Il sacrificio dell'insegnamento elementare obbligatorio	» 197
15. La riemersione del disavanzo (1884), la vana ricerca di una 'finanza serena' e le contraddizioni tra l'ottimismo di Magliani e la rigidità del bilancio: il significativo episodio dell'eccidio di Dogali . .	» 201
16. L'ottavo e ultimo governo Depretis: il mutamento del quadro politico e l'influenza sulla sua composizione	» 203
17. Alla ricerca di nuove risorse fiscali: il cedimento al protezionismo agricolo nell'assenza di qualsiasi provvedimento fiscale compensativo	» 204
18. La necessità di più ampie riflessioni sulla politica fiscale depretisina	» 206
19. L'immodificata struttura dell'ordinamento tributario e il maggior gettito dell'imposta sulla ricchezza mobile e sui fabbricati	» 207
20. La flessione dell'imposta sulla terra e la non adeguata legge di 'perequazione fondiaria'	» 208
21. L'abolizione del 'macinato' in un quadro poco attento al complessivo peso fiscale sui consumi, anche i più popolari	» 212
22. Il graduale abbandono della tradizionale politica doganale liberistica (1878-1883): le riflessioni di Luzzatti sulla logica di sistema delle tariffe doganali, ferroviarie e marittime	» 214
23. L'aumento della imposizione erariale indiretta sui consumi in un quadro di accentuato protezionismo anche agricolo (1887)	» 217

24. Gli immutati assetti delle autonomie locali	Pag. 219
25. Lo stato di sofferenza delle finanze dei Comuni e delle Province »	221
26. Il mancato riequilibrio della fragile imposizione comunale ereditata dalla Destra storica »	223
27. La possibile attenuazione dell'imposizione indiretta complessiva sui consumi anche in un quadro protezionistico »	226
28. La generale insensibilità, nella Sinistra storica, alle esigenze di una maggiore equità nella fiscalità locale »	229
29. L'impermeabilità di Depretis alle nascenti pulsioni imperialistiche e i limitati effetti negativi dell'inattuato riequilibrio dei pesi fiscali . »	232
VI. LA POLITICA FISCALE CRISPINA TRA LA CONTINUA EMERGENZA E LA INVOCATA 'TREGUA DI DIO' »	
1. L'ambizioso disegno politico crispino »	237
2. Un esecutivo potente e compatto per un'azione ministeriale energica e coerente »	239
3. Uno Stato rinnovato nelle sue strutture anche municipali »	240
4. Una solida adesione alla 'Triplice', i difficili rapporti con la Francia e la guerra doganale »	242
5. Una politica coloniale 'da grande nazione' e l'interesse per il lontano Mar Rosso »	246
6. La perdurante sofferenza della fiscalità comunale e provinciale nell'assenza di qualsiasi ammodernamento »	249
7. Le contraddizioni della politica scolastica »	250
8. Aspirazioni e illusioni della politica africana »	251
9. Le resistenze della borghesia 'lombarda' attenta anche alla concreta situazione economico-sociale dell'Italia »	253
10. Una finanza asseritamente 'logica e forte' stretta tra la rigidità del bilancio, la necessità di maggiori spese e la 'retorica' sui mezzi: la caduta di Magliani »	255
11. I nuovi ministri delle finanze e del tesoro, e la vanificazione delle alternative proposte, maggiori tributi o maggiori economie . . . »	258
12. La caduta del 'primo Crispi' e il governo Rudinì di fronte a una pesante eredità »	261
13. Il riequilibrio del bilancio stretto tra la contraddittoria composizione del ministero e le pesanti pressioni esterne »	263
14. Le piccole economie, la riduzione delle spese militari e l'impasse tra la loro ulteriore contrazione o gli inasprimenti fiscali: la caduta di Rudinì »	266
15. Il primo governo di quel 'tal dei tali', Giovanni Giolitti: l'ulteriore riduzione del disavanzo e le indicazioni per una imposta personale e progressiva »	268
16. Il ritorno al governo di Crispi: "nelle ore difficili, scrisse Oriani, il potere tocca ai forti non ai furbi" »	271
17. Il risanamento finanziario di Sonnino tra luci e ombre sul perseguimento degli obiettivi e sulla equità degli strumenti »	273

INDICE

18. I fatti di Sicilia e le scelte solo repressive del governo Crispi: l'abbandono della progettata riforma agraria	Pag. 276
19. La rinuncia alla riduzione del rilevante peso dell'imposizione comunale sui consumi e dell'imposta sul sale, possibile anche in un contesto protezionistico	» 278
20. L'indiscriminato aumento del dazio doganale sul grano e i suoi riflessi economici	» 281
21. Le disuguaglianze territoriali nell'applicazione delle imposte di consumo locali	» 283
22. La mancata rivisitazione, anche in termini di efficienza, delle imposte erariali sui redditi	» 285
23. L'omessa tassazione comunale dell'accresciuta ricchezza mobiliare	» 287
24. La mancata riflessione sulla logica di sistema: le ragioni del diminuito consenso alle imposte proporzionali e il possibile potenziamento dei tributi progressivi	» 290
25. Le imposte progressive in Europa, e, in particolare, le realizzazioni degli alleati della 'triplice' nell'ultimo decennio del secolo XIX	» 293
26. Le minoritarie iniziative italiane: la proposta di Giolitti e il progetto del suo ministro delle finanze, Lazzaro Gagliardo (1893)	» 295
27. La riforma di Sonnino (1894) e la bocciatura della sua imposta sull'entrata	» 297
28. Il rigetto dei progetti innovatori e la necessità di alcune, ulteriori precisazioni: la progressività nell'imposta di successione	» 298
29. La necessaria distinzione tra la progressività quale unico criterio ispiratore di un sistema tributario e le imposte sul reddito personali 'complementari'	» 300
30. L'adozione di un linguaggio solo immaginifico e la polemica tutta ideologica contro il 'mostro socialista' della progressività	» 303
31. L'accantonamento dei concreti disegni riformisti volti e idonei a conciliare le esigenze della giustizia tributaria e quelle, accresciute, del bilancio pubblico	» 305
32. Gli scontri africani e la sconfitta di Adua	» 308
33. La contraddizione tra la modesta politica fiscale crispina e l'affermato ruolo della 'borghesia rivoluzionaria', tutrice anche degli interessi popolari e protagonista della causa nazionale	» 310
VII. LA CRISI DI FINE SECOLO	» 315
1. Una grossa e umiliante sconfitta: Adua	» 315
2. Le contraddizioni sociali ed economiche del paese	» 317
3. I profeti di sciagure	» 319
4. La mancanza di un partito liberale e le minacce allo Stato nazionale e laico: i 'neri'	» 322
5. ... e i 'rossi'	» 324
6. L'opposizione a Crispi tra valori, interessi e una punta di retorica	» 327
7. Le dimissioni del presidente del Consiglio tra il cinismo del monarca e la fine della "via Crispina al progresso nazionale"	» 329

INDICE

8. La difficile ricerca di un successore in una classe dirigente disorientata e divisa: la seconda chiamata di Rudinì	Pag. 331
9. Il necessario contenimento delle spese e in particolare di quelle militari: il piano di Ricotti e la caduta del governo	» 332
10. Il secondo (dal 1896) governo Rudinì e il ruolo del riformismo luzzattiano	» 333
11. Il Commissario civile in Sicilia e l'ambizioso, ma sfumato, progetto del decentramento conservatore	» 334
12. L'avvio di una nuova politica estera e l'allentamento della tensione con la Francia: l'abolizione dei diritti differenziali marittimi e la soluzione della questione tunisina	» 336
13. Il miglioramento dei conti pubblici e il riformismo economico-sociale di Luigi Luzzatti: la ripresa dell'opera di catastazione	» 338
14. La vigilia delle elezioni politiche del 1897: dalle aperture di Rudinì ai cattolici	» 340
15. ... al 'Torniamo allo Statuto' di Sonnino	» 341
16. La risposta di Giolitti: la finanza democratica	» 344
17. Le elezioni del marzo 1897	» 346
18. Il governo stretto tra la riforma dell'ordinamento militare e la questione coloniale, tra le spese dei ministri scialacquatori e i dissensi nella maggioranza	» 347
19. Il pesante rincaro del grano, del pane, della pasta e il malessere diffuso nel Paese	» 349
20. L'avvicinamento di Rudinì a Zanardelli: riserve e critiche	» 351
21. Una convergenza 'risorgimentale' per un governo di riforme . . .	» 353
22. Un ampio, ma inattuato, disegno di riforma fiscale per la proprietà coltivatrice	» 354
23. Il perdurante malessere del Paese	» 356
24. Il rilevante peso dell'imposizione locale sui consumi popolari . .	» 357
25. L'inerzia del legislatore a fronte delle proposte giolittiane e di alcuni progetti dottrinali: dall'abolizione dei dazi locali di consumo alla tassazione comunale della ricchezza mobile e alla valorizzazione delle già vigenti tasse di famiglia e sul valore locativo	» 360
26. La universale carestia agricola del 1898 e le modeste, incerte e tardive provvidenze fiscali a fronte di fermenti, tensioni, scioperi . .	» 362
27. La fine di una stagione e di due grandi avversari: la morte di Cavallotti e la deplorazione morale di Crispi	» 364
28. I tumulti e i moti del '1898': la violenza di un governo debole . .	» 365
29. Il tragico maggio milanese: la <i>grande peur</i>	» 369
30. Uno snodo tra passato e futuro: "Per un popolo votato all'industria un operaio varrà più di un soldato"	» 373
31. Lo sviluppo del movimento comunale e la gestione istituzionale degli interessi	» 377
32. La dissoluzione del connubio Rudinì-Zanardelli e la crisi ministeriale	» 379
33. L'ultimo effimero governo Rudinì tra progetti bellicosi, abbandoni, rancori e un definitivo oblio	» 380
34. Il miglioramento dei conti pubblici e dell'economia nell'assenza di scelte fiscali	» 382

VIII. LA TENTATA ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA SVOLTA AUTORITARIA E LO SBOCCO POLITICO DELLA CRISI: DAI GOVERNI PELLoux AL GOVERNO ZANARDELLI	Pag. 385
1. Un presidente del Consiglio devoto alla monarchia e accettato dalla maggioranza parlamentare: il primo ministero Pelloux	» 385
2. La prosecuzione dell'«entente» con la Francia: il nuovo trattato commerciale	» 387
3. Il graduale ritorno alla normalità interna e l'apertura al mondo cattolico	» 389
4. La condanna di Filippo Turati per i fatti del '98.	» 390
5. Il compromesso sulla (sola) proroga dei provvedimenti eccezionali e le puntualizzazioni programmatiche di Giolitti	» 392
6. L'esposizione finanziaria dell'autunno del 1898 tra errori di valutazione, complici silenzi sul consistente avanzo e cattivo governo della spesa	» 393
7. L'abbandono di ogni intento riformatore del fisco comunale e del dazio consumo	» 395
8. La ripresentazione dei provvedimenti istitutivi di misure eccezionali per l'ordine pubblico	» 396
9. L'imperialismo italiano dal continente nero all'impero celeste . .	» 397
10. Il progetto fiscale di Giolitti: il timido rilancio dell'imposta personale e progressiva, il dimezzamento del «dazio» consumo governativo e la specifica attenzione per la piccola proprietà terriera . .	» 399
11. Le dimissioni del primo governo Pelloux e la formazione del secondo «ispirato» da Sonnino	» 402
12. La tentata erosione legale del sistema parlamentare: l'ostruzionismo delle Estreme	» 404
13. La difesa della centralità del Parlamento da parte di Giolitti e di Zanardelli	» 405
14. Le elezioni comunali e l'accresciuto consenso dei democratici e dei socialisti	» 407
15. Verso un nuovo corso politico: il programma alternativo di Giolitti e l'attenzione socialista per l'uomo di Dronero	» 409
16. La registrazione del consistente, seppure diversificato, risveglio economico del Paese	» 412
17. Il farisaico infingimento del governo sul radicale miglioramento dei conti della finanza pubblica	» 415
18. Il conseguente abbandono di qualsiasi progetto di riforma tributaria e anche dell'abolizione del «dazio» consumo sui farinacei . .	» 416
19. La Camera tra l'ostruzionismo sul decreto-legge liberticida e quello sulla modifica del regolamento: il suo scioglimento	» 417
20. Le elezioni del giugno del 1900 e lo scacco del dilemma posto da Pelloux: «ordine o disordine»	» 419
21. La tutela dell'ortodossia statutaria: il governo Saracco	» 420
22. Il nuovo secolo tra la «tregua di Dio» invocata nel «Quid agendum» di Sonnino	» 422

23. Segue: e il programma liberale di Giolitti ancora attento alla riforma tributaria	Pag. 424
24. Lo sbocco politico della crisi: la caduta di Saracco e il governo Zanardelli-Giolitti	» 427
IX. L'ORDINAMENTO TRIBUTARIO AL TRAMONTO DEL SECOLO DECIMONONO	
1. La rigidità del bilancio, nuovamente in equilibrio e il mancato ammodernamento dell'ordinamento tributario.	» 431
2. La modificata incidenza dei diversi tributi sul gettito globale: il rilevante ruolo delle imposte indirette sui consumi e su quelli più popolari	» 432
3. La necessità di una riforma del sistema fiscale indotta dalle riflessioni sull'espansione della spesa pubblica	» 435
4. Il necessario (e non realizzato) contrappeso dei tributi progressivi sulle successioni e sul reddito	» 437
5. La immutata disciplina anche delle imposte reali esistenti e in particolare di quella sui terreni	» 438
6. L'inerzia propositiva nella finanza locale: la perdurante esenzione della ricchezza mobiliare	» 440
7. L'influenza esercitata dalle diverse concezioni del tributo	» 442
8. Il contrasto tra le teorie volte a valorizzare il nesso tra le imposte pagate e i servizi erogati e quelle fondate solo sulla supremazia, giuridica e di fatto, dello Stato	» 445
9. La prevalenza delle seconde, la sordina sul controllo parlamentare e la massiccia utilizzazione del decreto-legge	» 446
10. L'affievolimento del principio anglosassone "no taxation without representation" nel quadro della scarsa rilevanza dello Statuto albertino	» 449
11. L'offuscamento del ruolo della Costituzione quale carta dei diritti e della funzione garantista della Camera	» 451
12. La sordina sul criterio di ripartizione dei tributi "tra i regnicoli in proporzione dei propri averi"	» 454
13. Le possibili alternative per una maggiore equità fiscale e per un più vasto consenso	» 456
Indice dei nomi	» 461

PREFAZIONE

Il Risorgimento italiano e il secolo e mezzo di storia nazionale unitaria che si compirà a breve sono stati sempre oggetto in Italia e all'estero di giudizi tra loro fortemente contrastanti. Dalle prime ricostruzioni di alcuni degli stessi protagonisti del processo di unificazione, a quelle di storici di epoche successive, visioni molto differenziate e spesso ideologizzate della storia del Risorgimento e dell'Italia unita si sono susseguite nel tempo a rappresentare una vicenda giudicata da alcuni come processo di energica affermazione nel continente europeo di un nuovo e forte soggetto nazionale, portatore di libertà politica e civile e di progresso economico e sociale, pur con innegabili limiti, incompiutezze e discontinuità; vista invece da altri come costruzione di una realtà nazionale e statuale debole, nata grazie al decisivo aiuto francese e autrice di un successivo percorso storico segnato assai più dalle sconfitte, che non dai successi conseguiti in molti campi della vita politica, sociale, economica e anche militare. Per i critici della soluzione sabaudo-cavouriana del Risorgimento e della successiva storia unitaria, Lissa e Custoza, Adua e Caporetto sono sempre state lì, a gettare una lunga ombra sulla gloria di San Martino e Solferino, sulla stessa epopea garibaldina e su Vittorio Veneto, e a riproporre l'antico stereotipo degli italiani che non si battono e che, quando si battono, non sanno battersi – uno stereotipo che invece, per i difensori dell'unità nazionale, proprio il Risorgimento e il suo martirologio smentirono e Vittorio Veneto e i caduti della Grande Guerra, definitivamente liquidarono. Ugualmente, sul piano delle istituzioni politiche, la negativa visione di un processo di unificazione strettamente elitario, estraneo alle grandi masse popolari specie delle campagne, generatore di un ordinamento basato su una ristretta percentuale di accesso ai diritti politici fondamentali, è stata sistematicamente e quasi ossessivamente ribadita e contrapposta alle letture di chi vedeva invece nel Risorgimento uno dei capitoli più importanti della storia del liberalismo e delle nazionalità europee, scritto a durissimo prezzo di sangue italiano contro la compatta schiera dei regimi assolutistici degli stati preunitari, nei quali non c'era traccia delle fondamentali libertà civili e di qualunque forma di limitazione costituzionale dei poteri assoluti del sovrano: un capitolo che si era chiuso con l'introduzione per la prima

volta in tutta la penisola di un regime che a metà Ottocento si era proposto come uno dei pochi esempi in Europa di liberalismo costituzionale e rappresentativo, non troppo inferiore, quanto a livelli di partecipazione alla vita politica, a quello della stessa Inghilterra e che seppe poi nel tempo mostrare possibilità e capacità di progressivo allargamento, sia pure in un quadro politico e sociale sensibilmente condizionato dalla presenza di forze antisistema, cattoliche e anarco-socialiste.

Nello sviluppo di queste energiche e non di rado vibranti contrapposizioni interpretative della storia militare e politica del nostro paese, accanto a una miriade di nomi di basso profilo, detrattori o agiografi di scarso peso, spiccano quelli di grandi storici italiani e stranieri. Si cominci dai democratici ottocenteschi come Ferrari, Cattaneo, Anelli, Pisacane, Gabussi opposti ai moderati cavouriani come Farini, Zini, La Farina, Bianchi. Si continui con le letture sottovalutative della storia dell'Italia liberale da parte dei nazionalisti alla Oriani e per certi versi alla Volpe, o dei liberali di sinistra come Piero Gobetti, o di comunisti come Antonio Gramsci, per giungere nel secondo dopoguerra alle versioni variamente demolitorie dei Mack Smith e della storiografia gramsciana. Si ricordino di contro le visioni largamente positive del Risorgimento e dell'Italia liberale dei Bolton King, Trevelyan, Seton Watson, le difese di Omodeo e Croce, Carlo Antoni e Chabod, Valsecchi e Romeo, per non dimenticare Salvatorelli e Spadolini. In ogni caso si potrà constatare che, sino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, al di là della durezza dello scontro e delle ideologizzazioni in qualche caso sconfinanti nell'ideologismo, è stato condotto un dibattito di alto livello nel merito e nel metodo storiografico, a opera di storici di alto profilo sorretti da una chiara e forte motivazione etico-politica. La sintesi finale di quel dibattito, per quel che riguarda il Risorgimento, la si può individuare nelle conclusioni delle due opere più rappresentative dell'intero dopoguerra (il *Cavour e il suo tempo* di Rosario Romeo per la storiografia liberale e la *Storia dell'Italia moderna* di Giorgio Candeloro per quella marxista), in entrambe le quali si riconosceva impraticabile e persino controproducente l'interpretazione gramsciana del Risorgimento come rivoluzione agraria mancata. Da ciò derivava che anche da parte marxista i processi al Risorgimento potevano considerarsi chiusi e l'unità nazionale nella forma liberal-cavouriana accettata come grande fatto positivo nella storia della modernizzazione dell'Italia contemporanea.

Dagli anni Novanta in poi, però, molte cose sono cambiate nella storiografia politica sull'Italia unita, e non in meglio. Dopo la scomparsa, sul versante della storiografia liberal-democratica di Ruggero Moscati, Franco Valsecchi, Rosario Romeo e Giovanni Spadolini, e di quella marxista di Ernesto Ragionieri e Giorgio Candeloro, il tema dell'unità nazionale è rimasto come in balia

di incursioni forse in buona fede, ma certo senza forza di pensiero e senza metodo, spesso prive delle più elementari conoscenze dell'enorme dibattito svolto su questi temi da grandi storici che non possono essere sottovalutati o peggio ignorati a cuor leggero senza un serrato confronto con il loro lavoro. In sede di larga divulgazione impazzano le "revisioni", a volte spacciate per nuove originali scoperte, di fenomeni come l'illegittimità della conquista garibaldina e piemontese del Sud, la repressione garibaldina dei moti di Bronte e piemontese del brigantaggio postunitario, o recuperi rocamboleschi dei meriti di una dinastia come quella borbonica che nel 1860 lasciò il Mezzogiorno continentale con l'86% e la Sicilia con l'89% di analfabeti. Operazioni sulle quali si costruiscono visioni totalmente negative non solo del Risorgimento, ma dell'intera storia nazionale e della vita civile dell'Italia moderna, ossia di un paese che pure è arrivato a inserirsi tra i 10-12 più sviluppati del mondo. Operazioni che intanto forniscono le basi pseudo-scientifiche e storiche a quelle forze secessioniste, in veste federalista, che per ragioni legate a problemi maturati negli ultimi trent'anni, mettono, nei fatti, in discussione la stessa unità nazionale.

In questa parabola della storiografia generale sul Risorgimento, la riflessione sulla dimensione strettamente economica e sociale della vita nazionale unitaria ha avuto un ruolo di importanza crescente nel passaggio dal XIX al XX secolo e poi soprattutto nel secondo dopoguerra. I primi studiosi del Risorgimento di ogni tendenza diedero quasi per scontato il concetto che il processo storico che portò alla nascita del Regno d'Italia fosse di inequivocabile e predominante natura politica e militare. Nondimeno tutti ritenevano che il progetto unitario, con l'avvento di un più moderno quadro istituzionale e di una politica economica fortemente propulsiva sul modello di quella sperimentata nel Piemonte cavouriano, recasse in sé come portato naturale anche il riscatto economico e sociale della penisola. D'altronde, i problemi finanziari ed economici del nuovo Stato si imposero già all'indomani dell'unità con drammatica gravità e urgenza, per cui, soprattutto dopo la presa di Roma del 1870, i problemi dell'unificazione degli apparati pubblici e dell'attuazione di una politica economica finalizzata alla modernizzazione e allo sviluppo occuparono una posizione di primo piano nello svolgimento della lotta politica e nel succedersi dei governi. Ciò favorì la nascita di un forte interesse anche storiografico per i problemi economici e le politiche di governo dell'economia. All'inizio del secolo XX esso si tradusse in una crescente attenzione per l'evoluzione delle strutture produttive avvenuta nella penisola tra la fine del Settecento e il 1860, e nella proposta di un'interpretazione del Risorgimento che vedeva come principale fattore propulsivo del processo unitario le trasformazioni economiche e la crescita della borghesia a esse legata, più che le motivazioni ideali e politiche degli intellettuali moderati e democratici del movi-

mento nazionale e le spinte espansionistiche ed egemoniche di casa Savoia. Fu un'ottica sollecitata, come è noto, da George Bourgin per primo e nella quale si collocarono gli studi su scala regionale di Antonio Anzilotti e di Giuseppe Prato. La sua affermazione più sistematica e documentata per l'intera penisola avvenne nel 1916 a opera di Raffaele Ciasca e fu poi ripresentata dalla storiografia di matrice marxista con Emilio Sereni. Tuttavia essa incontrò contestazioni abbastanza precoci già ai tempi della sua prima formulazione e fu poi confutata in modo definitivo alla fine negli anni Trenta dagli studi di Greenfield sulla Lombardia e alcuni anni dopo da quelli di Luigi Luzzatto sull'intera penisola. Una linea alla quale aderirono più tardi Luciano Cafagna e in parte lo stesso Rosario Romeo. Essi ridimensionarono drasticamente l'entità dello sviluppo preunitario di una borghesia capitalistica interessata alla formazione di un mercato nazionale e tornarono a sottolineare il ruolo di avanguardia di un ceto intellettuale liberale che cercava di stimolare e irrobustire i pochi nuclei borghesi esistenti.

Il ritorno alla preminenza della dimensione ideale e politica del Risorgimento, per la maggior parte della storiografia italiana e straniera non significò comunque sottovalutazione del fattore economico nella storia unitaria e nella formazione del giudizio storico complessivo sullo stato liberale. In realtà nel secondo dopoguerra gran parte del dibattito e degli scontri nella formazione di quel giudizio si è sviluppato sulla base della valutazione degli effetti economici e sociali della creazione dello stato unitario e delle politiche da esso attuate. Le contrapposizioni storiografiche che presero il via dal fondamentale dibattito suscitato dalla confutazione a opera di Rosario Romeo delle tesi di Gramsci e Sereni sulla mancata rivoluzione agraria nel 1860-61 non riguardarono tanto il problema dell'opportunità o meno della creazione di un mercato nazionale; infatti le resistenze degli stati preunitari all'abbattimento delle barriere doganali interne e all'unificazione economica della penisola continuarono a esser viste a metà '900 dalla storiografia di quasi ogni tendenza come irrimediabilmente anacronistiche e condannate dalla storia. Riguardarono invece la valutazione della natura e degli effetti della politica economica dello stato unitario sul processo di modernizzazione economica e di trasformazione sociale del paese. La storiografia di area radicale e soprattutto comunista emise un giudizio fortemente negativo sulla natura conservatrice dell'unificazione politica rimarcando che essa era stata basata sul mantenimento degli assetti sociali esistenti nelle campagne ed era stata conseguentemente volta a tutelare i ristretti interessi di classe dell'élite affaristica che governò lo Stato unitario sia nell'età della Destra che in quella della Sinistra storica. Strumento principale per l'attuazione di queste scelte, che furono alla radice dello squilibrato sviluppo economico del paese, sarebbe stata la politica fiscale e l'ordinamento

tributario costruito per attuarla, che fecero gravare soprattutto sulle masse lavoratrici il peso della costruzione e del mantenimento in vita del nuovo stato. La storiografia liberale guidata da Romeo obiettò che, come lo stesso Candeloro poi riconobbe, una rivoluzione agraria non sarebbe stata politicamente realizzabile e, se lo fosse stata, avrebbe rallentato anziché accelerato lo sviluppo economico del paese. Invece fu proprio il ruolo assunto dallo stato unitario come grande operatore finanziario, ruolo energicamente sottolineato anche da Franco Bonelli, a dare una scossa decisiva ai processi di cambiamento dell'economia del paese e lo strumento essenziale di quella sua azione fu proprio la politica fiscale che permise allo stato di reperire parte cospicua delle risorse impiegate per promuovere i grandi processi di accumulazione di capitale fisso sociale e di ammodernamento civile, realizzati nei primi trent'anni di vita del nuovo Regno.

Fu un grande dibattito, le cui conclusioni, sia pure raggiunte tra forti contrasti, rivendicavano l'enorme importanza della costruzione di un apparato produttivo mediante un sistema di politiche governative all'altezza dei più progrediti stati europei, e giustificavano per questa via i pesanti oneri imposti all'intera collettività nazionale. Tuttavia la dilagante tendenza dell'ultimo ventennio alla svalutazione d'insieme del Risorgimento e della nostra storia nazionale, che abbiamo qui sopra ricordato, ha fatto via via passare in secondo piano e poi nel dimenticatoio i successi che sul piano economico e in tutti gli aspetti della vita civile si son potuti conseguire solo in seguito alla creazione del mercato nazionale e alla politica economica dello stato unitario. Nei casi migliori si è incredibilmente scivolati in una microstoria economica su base locale il più delle volte fuorviante, perché ha spesso rievocato dinamismi produttivi preunitari che, visti nella loro specificità e senza confronti con l'esterno, hanno creato l'illusione di uno sviluppo complessivo delle diverse aree regionali, che in realtà non aveva vera rilevanza a livello europeo. Si è finito così per passare sotto silenzio l'arretratezza, per di più in crescita, che al momento dell'unità l'economia dell'Italia settentrionale accusava rispetto alle aree più avanzate dell'industrializzazione europea, e quella dell'Italia meridionale rispetto a entrambe, quella settentrionale e quella europea. Nei casi peggiori si è giunti a mitizzare con grande leggerezza, e direi irresponsabilità storiografica, le politiche economiche e i sistemi fiscali di un regime come quello borbonico, che aveva portato il Regno delle Due Sicilie all'appuntamento del 1860 con i tassi di analfabetismo che abbiamo appena ricordato, con quattro, dicasi quattro, strade nazionali e con poco più di 100 km di binari ferroviari, su un totale di quasi 2000 dell'intera penisola, dimenticando che l'Abruzzo, la Calabria, la Lucania, le Puglie e la Sicilia erano del tutto prive di strade ferrate.

Studi come questo di Gianni Marongiu, già autore negli anni Novanta di una fondamentale *Storia del fisco in Italia*, assumono allora un significato ed un valore che vanno molto al di là della dimensione strettamente economica. Esso costituisce la più sistematica e scientificamente fondata valutazione storica dell'operato dello stato unitario in materia fiscale. Non è ovviamente il caso di ripercorrere in dettaglio i singoli passaggi di una trattazione puntuale, ricca e articolata come quella che Marongiu ci offre. Mi limito semplicemente a ricordare il grande significato scientifico e interpretativo della sua analisi della politica fiscale della Destra. Marongiu confuta lo stereotipo di una politica meccanicamente ripetitiva di quella piemontese preunitaria, classista, volta a scaricare indiscriminatamente sui ceti popolari e sul Mezzogiorno la parte più ingente dei costi dell'unificazione e della modernizzazione del paese. Con un'analisi puntuale e un respiro comparativo internazionale, pone in evidenza, quanto a crescita della spesa pubblica per abitante, l'analogia di quella italiana con quella dei paesi europei più protesi verso la modernizzazione economica e sociale (Gran Bretagna, Belgio, Francia, Prussia, Austria-Ungheria). I sacrifici non potevano che essere, se non maggiori, almeno pari in un paese arretrato e del tutto privo di risorse finanziarie esterne. Sottolinea inoltre come il sistema tributario del nuovo Stato, chiamato a un impegno straordinario richiesto dalla sua stessa nascita e dal bisogno di recupero del ritardo accumulato nei decenni precedenti, non fosse semplicemente la trasposizione del modello piemontese. Pur raccogliendo il senso complessivo del rapporto tra Stato e sviluppo economico che era stato di Cavour, il sistema fiscale della Destra storica fu in realtà fortemente innovativo non solo rispetto a quello di tutti gli Stati preunitari, Piemonte incluso. Analizzando puntualmente ciascuna imposta introdotta e le rispettive modalità di esazione, l'autore giunge alla conclusione che si trattava di uno dei sistemi tributari più avanzati del mondo, che non risparmiava a nessun ceto l'onere di salvare il futuro dello stato nazionale, certo non alle classi lavoratrici, ma neppure ai ceti più prosperi, inclusi quelli a cui appartenevano gli stessi Sella e Minghetti, il che è visto come un esempio non solo di equa, corretta e trasparente amministrazione della cosa pubblica, ma come una prova di eticità di una classe politica e dirigente con pochi eguali nella nostra storia. A ciò Marongiu aggiunge una questione di principio fondamentale: con la ricerca "ossessiva" del pareggio la Destra — egli scrive — "intese ancorare la politica fiscale a un principio, sancire la vigenza, in un regime costituzionale flessibile, di una regola di costituzione materiale sovraordinata alle mutevoli e contingenti scelte anche se e proprio perché non esistevano né nello Statuto, né nella prassi costituzionale, limiti alla spesa" (cfr. *infra*, p. 162). Uno strumento importantissimo per la salvaguardia di questo principio fu la regola, difesa strenuamente dalla Destra, che solo al governo e non al

Parlamento fosse affidata l'iniziativa di nuove spese. Il prosieguo dell'opera è largamente imperniato sulla misurazione dello scostamento da questa prassi basilare, avvenuto negli anni della Sinistra. Non è certo il caso di ripercorrere qui la puntuale e ragionata analisi dei cambiamenti, di fondo e specifici, introdotti dalla Sinistra in materia di politica tributaria, dai governi Depretis a quelli di Crispi. Il lettore avrà modo di formulare il suo giudizio leggendo direttamente il testo.

Quel che invece mi preme sottolineare nel modo più energico è che uno studio come questo sulla politica fiscale nei primi quarant'anni di vita unitaria, realizzato con la competenza del giurista amministrativo di lungo corso e alla luce di una cultura storica generale che pochi specialisti possono vantare, risulta prezioso nel momento culturale, civile e politico presente. Esso riporta al centro dell'attenzione, con un discorso fondato su solida base scientifica, uno degli strumenti fondamentali che la classe politica e dirigente costruì per salvare lo Stato liberale dalla bancarotta e la stessa unità nazionale dal crollo che non pochi dei contemporanei preconizzavano; uno strumento che contemporaneamente essa utilizzò per avviare quel processo di trasformazione dell'Italia nel paese moderno nel quale, nonostante tutti i problemi che ancora lo affliggono, abbiamo la fortuna di vivere e che sicuramente non sarebbe stato migliore nel chiuso delle asfittiche economie regionali preunitarie e all'ombra degli anacronismi delle politiche economiche e dei sistemi fiscali di regimi politici condannati dalla storia.

GUIDO PESCOSOLIDO

CAPITOLO PRIMO

LA SITUAZIONE POLITICA ED ECONOMICA DEL NUOVO REGNO

1. L'ANNUNCIO DEL PAREGGIO NEL 1876 E UNO SGUARDO RETROSPETTIVO AL 1861

Il 16 marzo 1876 Marco Minghetti, ministro delle finanze nel governo che lui stesso guidava, annunciando il pareggio, chiuse il proprio intervento con parole che paiono il testamento dell'intera Destra storica:

Quanto a noi, disse, se dobbiamo lasciare questo ufficio, saremo felici ripensando che noi vi lasciamo il paese tranquillo all'interno, in buone relazioni e rispettato all'estero; vi lasciamo le finanze assestate e pregheremo Iddio che possiate questi benefici conservare alla patria.¹

Di lì a due giorni il presidente del Consiglio (un liberale bolognese, di cultura e respiro europei,² ministro degli interni nel primo governo italiano e ispiratore, nel 1859, della mozione per cui "i popoli delle Romagne, rivendicato il loro diritto, non vogliono il governo temporale") più non sarebbe stato tale e la sua parte politica avrebbe perso, per sempre, la guida del paese nonostante l'Italia, mutuando una espressione della pubblicistica e dei giornalisti francesi, fosse ormai considerata "une nation à part entière" e le realizzazioni ottenute dal 1861 non fossero di poco conto.

Il bilancio positivo dei primi quindici anni del Regno d'Italia, non giudicato col canone mazziniano della missione della terza Italia, e neppure con quello del sogno eroico dei Giambi carducciani, stava nell'aver superato le scogliere in cui pareva dovesse incagliarsi la conseguita unità, specie dopo

¹ Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, 8 voll., Roma, tip. della Camera dei Deputati, 1888-1890, V, p. 356.

² I suoi lavori sono ora pubblicati in ID., *Scritti politici*, a cura di R. Gherardi, con pref. di R. Romeo, Roma, 1986.

le sconfitte di Custoza e di Lissa, nell'aver evitato l'onta del fallimento finanziario, nell'essersi le diverse parti d'Italia ritrovate con molto minori attriti di quanto si temeva, nell'aver risolto la questione romana senza creare lotte religiose; e ancora nell'allacciamento ferroviario della penisola, nella graduale creazione delle premesse di una nuova economia industriale, nel rinnovamento delle città, nella libera esplicazione degli individui e delle istituzioni che erano la ricchezza della nazione.³

Né può sottacersi che lo Stato unitario poté confidare su un apparato amministrativo che, nella collaborazione, nonostante le scarse risorse a esso destinate, non lesinò le energie.

Nel giro di vent'anni – si è scritto – fu possibile rinnovare le infrastrutture, rimaste quasi ovunque immobili al livello settecentesco, e fu possibile creare quelle condizioni di partenza che permisero il dispiegarsi dell'iniziativa privata e pubblica. Quest'opera è merito di poche migliaia di funzionari pieni di fervore e di dedizione, ai quali dobbiamo un pensoso omaggio, perché i loro nomi li ha estinti il tempo e solo si serba memoria di coloro che fra essi passarono nell'agone politico: Visconti Venosta, Mamiani, Silvio Spaventa, ecc.⁴

L'Italia, nel 1876, era avviata a lasciare alle spalle la sua 'insigne debolezza', perché, come osserverà Nitti trent'anni dopo, "Anche gli ostacoli alla povertà non erano più insormontabili come in passato".⁵

Ebbene, se si pensa che la Destra storica fu un partito essenzialmente politico, il cui scopo consisté principalmente nel dirigere il paese, con forze relativamente modeste, ad acquisire la sua piena indipendenza, ad assicurare questa con l'unità e a fondare sull'unità uno Stato libero,⁶ e se si considera che questi obiettivi, e non solo essi, furono realizzati, ebbene non può non stupire, nei suoi uomini più rappresentativi, l'assoluta mancanza di ogni cenno declamatorio e retorico.

Nel valutare la propria opera furono, anzi, serenamente e severamente critici⁷ e, lungi dall'attardarsi nell'autocompiacimento per le opere realizzate, ebbero

³ Si veda A. BERSELLI, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 27 sgg. e, per i profili attinenti l'unificazione legislativa anche C. GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Bari, Laterza, 1985, *passim*.

⁴ M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *L'Amministrazione pubblica in Italia*, testi a cura di S. Cassese, Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 226-227.

⁵ Così F.S. NITTI, *La ricchezza dell'Italia* (Napoli, 1904), ora in *Scritti politici*, a cura di R. Nieri e R.P. Coppini, Milano, Feltrinelli, 1980, p. 162.

⁶ Si veda F. CHABOD, *L'idea di nazione*, a cura di A. Saitta e E. Sestan, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 77 sgg.

⁷ Si veda S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione e l'inaugurazione della IV sezione del Con-*

una accentuata sensibilità per i problemi nuovi posti dall'avvento dei partiti alla direzione dello Stato e del governo, alle possibili loro ingerenze nella sfera amministrativa, al diritto dei cittadini di avere e di ottenere una tutela intera, imparziale, anche sotto un governo di parte:⁸ riflessioni e sollecitazioni che, si è scritto, "formano uno dei capitoli d'ispirazione più schiettamente liberale nella storia della Destra".⁹

E uguale profilo problematico Minghetti tenne quando annunciò il pareggio.

So bene, e lo ripeto, soggiunse, che l'aver conseguito il pareggio non vuole dire trovarsi in una situazione finanziaria prospera; so bene che, finché avremo carta a corso forzoso e tanti buoni del tesoro in circolazione, finché non vi saranno avanzi, ed avanzi cospicui, la situazione finanziaria non si può dire ridente; molto meno si può dire florida la situazione economica del paese finché tante imposte lo gravano e le sue industrie e le sue attività non siano svolte.

Ma che per ciò? La prima cosa, la più importante, quella da cui dovevamo incominciare, era il pareggio delle entrate e delle spese: era quella la pietra angolare di tutto il restante edificio.¹⁰

2. LA PROCLAMAZIONE DEL REGNO D'ITALIA E I PRESSANTI PROBLEMI INERENTI LA SUA INDIPENDENZA E IL SUO RICONOSCIMENTO

La prima difficoltà, tra le tante, era derivata dalla stessa accelerazione con cui, nel giro di soli due anni, tra l'aprile del 1859 e il marzo del 1861, era avvenuto il cambiamento radicale delle condizioni politico-territoriali dell'Italia, da sette Stati diversi (uno dei quali possesso straniero) a un solo Stato indipendente, libero e nazionale. Suscitò stupore e sbalordimento al punto da fare nascere, allora, dubbi sulla organicità e sulla solidità della rapidissima creazione e, in non pochi italiani, il convincimento che l'opera compiuta si dovesse piuttosto a fortuna che a virtù di uomini e di popolo o, come si diceva, alla buona 'stella d'Italia'.

siglio di Stato, in *La politica della Destra. Scritti e discorsi raccolti da B. Croce*, Bari, Laterza, 1910 e ivi una storia delle realizzazioni e "dei principali errori e delle principali imputazioni per cui noi perdemmo il potere" (p. 27 sgg.).

⁸ Si vedano M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881 e *Marco Minghetti statista e pensatore politico*, a cura di R. Gherardi e N. Matteucci, Bologna, Il Mulino, 1988, *passim*.

⁹ Si veda G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, Laterza, 1959⁶, VI (1ª ed. 1925), p. 349.

¹⁰ M. MINGHETTI, discorso del 16 marzo 1876, cit., loc. cit.

“Un’impresa colossale, della quale gli stessi nostri amici esteri non ci reputavano capaci”, annotò Stefano Jacini; “il capolavoro dei movimenti liberali-nazionali del secolo decimonono” scriverà Benedetto Croce,¹¹ dovuto a minoranze colte e politicamente attive.¹²

Fu ed è denominato il Risorgimento anche da chi, con Croce, ritiene – ma la tesi non convinse tutti e ne nacque, tra studiosi, una *querelle* – che si trattò di un ‘sorgimento’ perché, “per la prima volta nei secoli, nasceva uno stato italiano con tutto e solo il suo popolo e plasmato da un ideale”:¹³ un Risorgimento sorto

non come effetto di impetuosi interessi economici e di fanatica religione ed orgoglio di stirpe, ma mosso e animato da dignità morale, rischiarato da luce intellettuale, non angusto nella sua rivendicazione della patria, benevolo e fraterno verso gli altri popoli, amici e nemici, e solo desideroso che gli italiani riprendessero tra essi e con essi il loro posto nell’opera comune della civiltà moderna.¹⁴

I patrioti non avevano accettato che l’Italia fosse definita come un mero e inconsapevole prodotto della natura ed essa, nei fatti, nel 1861, non era più una ‘espressione geografica’: così la stampa italiana, nella primavera del 1848, aveva, non casualmente, tradotto la frase del principe di Metternich “l’Italie est un nome géographique”.

Era stata una impresa irta di enormi difficoltà¹⁵ quella di creare uno Stato nuovo che mutava la carta e gli equilibri dell’Europa e, grazie a Cavour, aveva un duplice carattere: rivoluzionario verso il popolo italiano che si era sollevato contro l’Austria¹⁶ e contro i vecchi principi; conservatore e legalitario verso i governi europei.¹⁷

¹¹ Così B. CROCE, *Storia d’Europa nel secolo decimonono*, Bari, Laterza, 1932, p. 209 sgg.

¹² Si veda A. OMODEO, nella recensione a P. GOBETTI, *Risorgimento senza eroi*, in *Difesa del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1951, p. 444.

¹³ Così B. CROCE, *Storia d’Europa* cit., p. 224.

¹⁴ Così B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, Bari, Laterza, 1925, p. 242.

¹⁵ Le aveva lucidamente previste M. D’AZEGLIO (*Degli ultimi casi di Romagna* ora in *Opuscoli politici*, a cura di V. Gorresio, Torino, Einaudi, 1943, spec. p. 13 sgg.) per il quale, per altro, “ogni Italiano può dare la mano all’Italiano da un capo all’altro della Penisola senza neppur conoscerlo, ognuno può mettere le sue forze in comune per l’opera comune” (*ivi*, p. 97).

¹⁶ “Due forze sono a fronte, l’italiana e l’austriaca, quella della indipendenza e quella della sottomissione” aveva scritto Vincenzo Salvagnoli tratteggiando la necessità dell’indipendenza d’Italia anche per la pace d’Europa: si veda *Della indipendenza d’Italia*, discorso di V. SALVAGNOLI, Firenze, Le Monnier, 1859 ove (alle pp. 97-98 dell’estratto) v’è una ricostruzione delle spese dell’Austria nel regno lombardo-veneto e delle somme, ben maggiori, prelevate per tributi, ordinari e straordinari.

¹⁷ Così C. MORANDI, *I partiti politici nella storia d’Italia*, Firenze, Le Monnier, 1965, p. 22.

Uno Stato dinanzi al quale si poneva, però, un compito immane:

Lo Stato moderno, dirà Silvio Spaventa nel corso del dibattito sulla gestione statale delle ferrovie, nasce dal cosiddetto Stato di diritto, cioè da quello Stato in cui tutti i cittadini si sentono e si riconoscono uguali dinanzi alla legge. Da questo sentimento di uguaglianza sorge un'esigenza terribile nella coscienza delle moltitudini, alle quali non basta di essere uguali innanzi alla legge, ma intendono di partecipare ai beni della vita, che nei secoli scorsi erano riservati a pochi.¹⁸

Nel concreto, tra la fine dell'inverno 1861 e l'inizio della primavera, tutto era importante e nulla era scontato. Con la legge del 17 marzo Vittorio Emanuele assunse il titolo di re d'Italia senza mutare il numero progressivo di 'secondo' e questa scelta, seppure criticata,¹⁹ non fu dovuta a semplice criterio o sentimento dinastico, ma voleva suggellare una continuità rassicurante per l'Europa e fortificante per l'Italia;²⁰ re che, peraltro, intendeva come poteri effettivi (e non onorifici) quelli concessigli dallo Statuto nelle questioni militari e in politica estera e che, quindi, resisterà alla loro 'parlamentarizzazione'.²¹

Il 23 marzo 1861 Cavour costituì il nuovo governo. L'ebbrezza e il giubilo non avevano limiti ma i problemi e i compiti del nuovo Regno erano, cionondimeno, talmente gravi da incutere paura e iniziavano dal suo stesso riconoscimento, perché nessuna delle grandi potenze europee fu mai favorevole alla formazione di un unico Stato nazionale in Italia.

Il 18 febbraio 1861, quando a Palazzo Carignano a Torino si era radunato il primo parlamento italiano eletto nel mese di gennaio ed era stata inaugurata l'ottava legislatura (ancora una scelta di continuità), le tribune diplomatiche sarebbero state deserte senza la rappresentanza della Gran Bretagna, il cui governo fece né più né meno che l'apologia dell'unificazione italiana in nome del diritto di autodecisione dei popoli:²² ma, si badi, a cose concluse.²³

¹⁸ Così S. SPAVENTA, *Le ferrovie e lo Stato*, Roma, Ministero dei lavori pubblici, 1876, p. 33.

¹⁹ Francesco Crispi alla Camera sottolineò che "la Monarchia che avete fondato non ha precedenti nella storia e ha la sua genesi nella rivoluzione".

²⁰ Il mancato mutamento della numerazione è stato considerato indizio sicuro della virtuale annessione al regno sabaudo dell'Italia centrale e meridionale e cioè della 'conquista regia', espressione che designa, con notazione negativa, l'esito e il significato del Risorgimento e *refrain* che ha connotato, nelle sue varie gamme, tutta la storiografia critica del processo risorgimentale.

²¹ Si veda P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 74 sgg.

²² Si veda C.M. TREVELYAN, *Storia dell'Inghilterra nel secolo XIX*, Torino, Einaudi, 1941, p. 430 sgg.

²³ Si veda G. PESCOLIDIO, *Rosario Romeo*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 66-67.

Il 30 marzo il giovane Regno fu riconosciuto anche dalla Svizzera e il successivo 13 aprile dagli Stati Uniti d'America²⁴ mentre il governo francese vi provvide alcuni mesi dopo, il 15 giugno 1861, quando Cavour era già morto e con molte preoccupanti puntualizzazioni: precisò di rimanere fermo alla politica fissata a Varsavia e rivendicò il diritto di occupare Roma fino a quando lo si fosse ritenuto opportuno.

Tardò, invece, il riconoscimento degli altri grandi Stati europei.

In questa situazione occorreva completare l'unità (indispensabile per l'indipendenza effettiva del Regno, ancora precaria perché l'Austria possedeva il Veneto, Mantova e le piazze forti del 'quadrilatero') e non dimenticare che l'unità stessa era la giustapposizione di più Italie diverse, la più gran parte delle quali scontava (e avrebbe fatto scontare all'Italia unita) le molte deficienze delle monarchie regionali, vecchie e delegittimate.

"Non esitiamo a dire la verità", aveva scritto Edgar Quinet,

Non si tratta soltanto di liberare l'Italia, bensì di far ciò che non è mai esistito neppure un giorno: creare un'Italia, ecco il problema. Per risolverlo sono anzitutto necessarie due condizioni: abolire il dominio temporale e cacciare lo straniero. Questi due fatti sono solidali tra loro. È da insensati sperare che il secondo si compia senza decidersi ad acconsentire al primo, poiché la ragione si rifiuta di concepire che un'Italia possa liberarsi dallo straniero, mantenendo a Roma per sovrano il papa, vale a dire l'eterno straniero, che se qualcosa è, è la negazione stessa dell'idea di patria.²⁵

3. LO STATO NUOVO E LA NECESSARIA CREAZIONE DI UNA IDENTITÀ NAZIONALE

Per la realizzazione, riuscita, del programma risorgimentale molti non avevano esitato a sacrificarsi con un rilevante contributo di partecipazione che aveva saputo fondere l'idea di indipendenza e di unità con quella di libertà, quasi una nuova religione della nazione, tanto forte da contrapporsi – e lo scontro, per alcuni doloroso e sofferto, con il pontefice sta a dimostrarlo – alla fede tradizionale.²⁶ Lontane da tutto questo restavano, però, le masse contadine, immerse in un mondo estraneo a ogni modernità e che solo il lento cammino formativo avviato con il Risorgimento avrebbe consentito di fare emergere, pur con tutte le ben note forzature e le distorsioni, dalla loro condizione di endemica sudditanza politica e di lacerante povertà materiale.

²⁴ Si veda *Gli Stati Uniti e l'unità d'Italia*, di D. FIORENTINO e M. SANFILIPPO, Roma, Gangemi ed., 2004, spec. p. 45 sgg. e la simpatia durerà a lungo (si veda W.R. THAYER, *La vita e i tempi di Cavour* (Boston, 1911), Milano, Vallardi, 1930).

²⁵ Così E. QUINET nella introduzione del 1848 a *Le rivoluzioni d'Italia*, Bari, Laterza, 1970, p. 9.

²⁶ Lo sottolineò con forza M. MINGHETTI nella *Commemorazione del conte Camillo di Cavour*, letta a Torino il 21 giugno 1886, Bologna, Zanichelli, 1886, p. 66 sgg.

Occorreva, ora, creare uno Stato²⁷ e non soltanto quello moderno connotato dal regime rappresentativo, considerato l'unico in grado di assicurare, sulle orme del modello anglosassone, libertà e riforme²⁸ (la cui esperienza per altro era rimasta limitata al solo Regno di Sardegna) ma ormai anche quello amministrativo. E non è a dirsi che, allo scopo, fossero largamente operanti forze economiche unificatrici perché (al di là della lega doganale, del sistema metrico e di alcune costruzioni ferroviarie) l'unificazione politica "non era stata l'opera di una borghesia ambiziosa e cosciente della propria forza, con forti interessi economici da servire",²⁹ non era stata il risultato della pressione di concreti interessi già esistenti nel mondo degli affari, ma rappresentava, di per sé, il fatto economico più importante della storia moderna d'Italia,³⁰ "un'area geografica da secoli contraddistinta da una intensa frammentazione territoriale, dalla stagnazione delle attività produttive e dalla scarsissima articolazione civile della società".³¹

All'iniziativa dei gruppi di avanguardia e alla loro forza morale (in questo senso l'azione di Mazzini era andata al di là dei confini del partito democratico e del partito d'azione accomunando i 'patrioti' nel convincimento che non ci si doveva piegare dinanzi a nessuna feroce reazione, a nessuna avversità, a nessuna disfatta, che nulla poteva fare disperare nella vittoria)³² si contrapponevano, quindi, le ragioni della debolezza che trovavano alimento, in alcuni, nel rimpianto delle realtà preunitarie, in altri nel dubbio che fosse stata prematura l'unione col Regno delle Due Sicilie, in altri ancora nella delusione del Risorgimento 'tradito'.³³ Per non dire delle resistenze alle garanzie della laicità del nuovo Stato, processo avviato con diversa fermezza e con alterne fortune negli Stati preunitari e in alcuni ancora di recente.

²⁷ Si veda G. PESCOLIDO, *L'Italia fra Stato e Nazione*, «Nuova Storia contemporanea», n. 1, 1998, p. 21 sgg.

²⁸ Solo indicativamente si veda C. BALBO, *Discorso sulle rivoluzioni*, a cura di G. Candeloro, Roma, Sestante, 1944, spec. p. 39 sgg.

²⁹ Così K.R. GREENFIELD, *Economia e liberalismo nel Risorgimento*, Bari, Laterza, 1940 e ora con un saggio introduttivo di R. Romeo, Bari, Laterza, 1964, pp. 401-402.

³⁰ Così R. ROMEO, *La storiografia italiana sul Risorgimento e l'Italia unitaria (1815-1915) nel secondo dopoguerra*, in *Il giudizio storico sul Risorgimento*, Catania, Bonanno, 1987, pp. 130-131.

³¹ Così M. MERIGGI, *La borghesia italiana*, in *Borghesie europee dell'Ottocento*, a cura di J. Kocka, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 165-166; ma si veda anche L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 157-179.

³² Si veda G. BERTI, *I democratici e l'iniziativa meridionale nel Risorgimento*, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 781.

³³ Il tema del Risorgimento tradito fu motivo ricorrente di tutta la letteratura post-unitaria: si veda A. BRIGANTI, *Il Parlamento nel romanzo italiano del secondo Ottocento*, Firenze, Le Monnier, 1972.

Pesavano soprattutto gli spostamenti avvenuti negli interessi, le diffidenze verso gli uomini del passato, le conseguenze, inevitabili, vuoi dell'antico dispotismo, vuoi delle nuove libertà, le impazienze degli uni, le opposizioni degli altri, la difesa degli interessi locali e più ancora le divisioni: tra nord e mezzogiorno, tra moderati e democratici, tra laici e cattolici, tra città e campagna, divisioni e regionalismi che attraversavano il Parlamento, il Paese e ne incrinavano la compattezza.

Bisognava, cionondimeno, provvedere a molti bisogni e resistere ad altrettante pressioni, fondere genti diversissime, per condizioni economiche, sociali e culturali, e nel contempo operare scelte istituzionali di fondo sull'accentramento o decentramento amministrativo e sull'opportunità di conservare la legislazione interna degli stati preunitari, desiderio vivo specie in alcune regioni, quali la Toscana e la Sicilia.

Alla realizzazione di un progetto così importante doveva provvedere una esigua classe dirigente che se, in alcune realtà, specie nel regno di Sardegna e in Toscana, aveva vissuto esperienze positive, non sempre era dotata – per avere speso molti anni in cospirazioni, in galere, in guerre – di una effettiva conoscenza della realtà e degli studi e della preparazione necessaria per affrontare anche problemi tecnici.

Queste minoranze – ecco l'ulteriore difficoltà della loro opera – dovevano, altresì, costruire la patria e quindi fare crescere il consenso per le istituzioni e dare al paese un senso dell'identità collettiva in modo che i versi del Manzoni (che con Foscolo, Berchet, Mameli, Mazzini, Rossini e Verdi tanto aveva contribuito ad alimentarla) "Una d'armi di lingua d'altare / di memorie di sangue di cor", non fossero solo una buona operazione di retorica culturale. Si assumeva che la storia del passato italiano appariva, pur sempre, come una storia grandiosa e gloriosa, che qualche secolo di asservimento allo straniero e di mal governo interno non poteva cancellarla e che, se l'Italia era rimasta di parecchio attardata rispetto all'Europa più avanzata, il 'risorgimento' andava concepito anche come una grande rincorsa a quell'Europa: anzi nel passato del paese e nel risveglio della sua coscienza era la garanzia del suo futuro.

Realizzata l'unità si doveva, quindi, lavorare per l'unificazione, compito non meno arduo in un paese la cui lingua comune era patrimonio di pochi³⁴ e

³⁴ "L'italiano colto provava un'invincibile ripugnanza a parlare all'italiano incolto perché non c'era abituato e non ne possedeva nemmeno la lingua" scrive I. MONTANELLI, *L'Italia dei notabili*, Milano, Rizzoli, 1973, p. 38.

A nessuno venga in mente che i Fontamarese parlino l'italiano. La lingua italiana è per noi una lingua imparata a scuola, come possono essere il latino, il francese, l'esperanto (così I. SILONE, nella Prefazione a *Fontamara*, Milano, Mondadori, XX ristampa, 1985, p. 29).

che si portava appresso una plurisecolare frantumazione geo-economica e una polverizzazione etnico-culturale insieme alla percezione di un grande divario nei confronti dell'Europa sviluppata.

Da qui nascerà, dopo l'unificazione, lo sforzo imponente degli intellettuali di amalgamare gli Italiani, di organizzare il consenso per porre rimedio all'avvertita fragilità del nuovo Regno d'Italia. Non mancheranno, infatti, coloro che, concependo l'attività storiografica come una prosecuzione del servizio dello Stato, esalteranno precipuamente la missione italiana di Casa Savoia ('il gran re', il 'padre della patria')³⁵ e anche questo approccio innesterà ineludibili tensioni.³⁶

Nello svolgimento di tanta immane opera verranno i giorni delle delusioni, delle ombre, delle paure perché all'Italia, nata dalla rovina degli Stati regionali e assunta al rango di potenza europea, non poteva non nuocere il continuo confronto con la Francia, con l'Inghilterra, con la Prussia, delle quali non aveva né il prestigioso retaggio dell'opera di Luigi XIV, di Elisabetta e di Federico secondo, né le concrete risorse industriali e finanziarie.

Il bisogno di unità nazionale, la coscienza di appartenere a una stessa comunità, la condivisione di un'idea di patria, che non si sbriciolasse in mille frammenti, si presentavano con i volti universalmente noti e celebrati di Dante e di Petrarca, di Machiavelli e di Guicciardini, di Michelangelo, di Galileo.

Di contro lo stesso Petrarca, prima di Machiavelli e di Foscolo, a proposito dei 'discordi signori' aveva scritto che "vostre voglie divise / guastan del mondo la più bella parte" e non sembravano sentimenti sopiti se Goethe, con garbo, imputava agli italiani un generale "attaccamento al loro campanile", se Stendhal, pochi lustri dopo, scriveva del 'patriottismo municipale' degli Italiani onde "questo bel paese è la patria dell'odio quanto dell'amore", se Leopardi denunciava scetticismo, cinismo, indifferenza "e altri segni di scambievole disprezzo".

Ben si comprende, allora, perché la classe dirigente post-unitaria, fino ai primi anni 'ottanta', rimase saldamente ancorata a un principio di nazionalità mite tutto volto a riparare le arretratezze interne, i fitti e diffusi segni della povertà, del degrado dei costumi e dello spirito pubblico:

³⁵ «Da decenni, scrive Scirocco, la storiografia del Risorgimento si è liberata di un'ottica *risorgimentista*, e con rigore di metodo e ricchezza di documentazioni...» (così A. SCIROCCO, *In difesa del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 180-181).

³⁶ Si vedano U. LEVRA, *Fare gli italiani. Memoria e celebrazione del Risorgimento*, Torino, 1992, (ivi, alle p. 299 sgg., la ricostruzione del Risorgimento nazional-popolare di Crispi) e W. BARBERIS, *Il bisogno di patria*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 18-19.

La politica nostra – scriveva Giacomo Dina sull'“Opinione” del 20 febbraio 1878 – non è di conquiste all'estero, avendone troppo da fare nell'interno. E sono tutte conquiste liberali, sia nell'individuo che nella società.

A noi importa di abituare i cittadini a governarsi da sé, ad aver poco o punto bisogno dei ministri, dei segretari generali, dei direttori generali, per le loro faccende private, per gli interessi delle province e dei comuni.

4. LE QUESTIONI DI VENEZIA, DI ROMA E DELL'EX REGNO BORBONICO

A turbare il raccoglimento necessario a tanta opera si levavano, poi, le questioni di Roma e di Venezia e il problema del Mezzogiorno,³⁷ specie la prima, che si intrecciava con il contemporaneo processo della secolarizzazione del nuovo Stato nazionale. Essa calò su un paese, l'Italia, nel quale la Chiesa, per secoli, aveva esercitato un preminente ruolo morale e religioso, materiale, sociale e politico e destò, nel mondo, e per anni, l'ostilità delle opinioni pubbliche cattoliche alimentata, come fu, dall'intransigenza di Pio IX che proibì la partecipazione dei cattolici italiani alla vita politica del paese ('non expedit'), che rifiuterà la cosiddetta legge delle guarentigie (1871), che sempre oppugnò il riconoscimento anche indiretto dello stato rivoluzionario.

Nel 1861 era, quindi, questione difficilissima quella 'romana' che Cavour affrontò in tre memorabili discorsi, tenuti alla Camera il 25 ed il 27 marzo 1861 e al Senato il 5 aprile e chiusi con la proclamazione di Roma a capitale d'Italia. Gli si imputò, allora e dopo, di avere commesso un errore, perché la questione avrebbe potuto e dovuto essere contenuta nei suoi stretti limiti politici non ideologici, insomma lasciata maturare, ma, a ben guardare, l'istanza di Roma era indissolubile dal programma nazionale quale era stato elaborato dal mazzinianesimo, cioè dal movimento al quale tutti gli italiani avevano finito per attingere il concetto della nuova patria.

Disconoscerla, o rifiutarla più o meno a freddo, avrebbe significato spezzare il legame realizzato con la parte più attiva e impegnata del movimento nazionale e porre le premesse di uno scontro in cui la monarchia avrebbe potuto essere travolta, con conseguenze enormi su tutto l'esito del Risorgimento. Peraltro, se la proclamazione di Roma capitale non fu un errore, ma lo sbocco di tutta l'opera del Cavour, la sua inevitabilità nulla toglieva ai complessi problemi che avrebbe suscitato e che, immediatamente, suscitò anche perché la questione romana si legò e si sommò alla non meno complessa questione del Mezzogiorno.

³⁷ Per la loro trattazione, già allora, si veda *Camillo Benso di Cavour*, per R. BONGHI, Torino, Unione Tipografica editrice, 1861, pp. 178-204.

Lo aveva avvertito lo stesso Cavour quando, scrivendo a William de La Rive, aveva confessato che “armonizzare il Settentrione d'Italia con il Mezzogiorno gli pareva impresa tanto difficile che fare la guerra all'Austria o trattare con la Chiesa”³⁸ e lo diceva ben a ragione perché la grande maturazione culturale del ceto intellettuale meridionale, tra la fine del Seicento e l'età napoleonica, non solo non era riuscita a tradursi in istituzioni politiche moderne, ma “non aveva saputo potenziare di tutte le sue ragioni lo Stato assoluto”.³⁹

Nell'immediato giocavano in senso negativo la difficoltà di avere sufficienti e adeguate informazioni sulla reale situazione, i vecchi pregiudizi e i nuovi risentimenti – fomentati dalla miopia della burocrazia piemontese nell'intendere un paese così diverso –, la riluttanza del Meridione, complessivamente arcaico, ad accettare diritti e doveri propri di uno stato moderno, l'opera antinazionale del clero, la sorte dell'esercito meridionale, l'obiettivo arretratezza economica, l'avversione di grande parte dell'aristocrazia, una amministrazione corrottissima e la presenza di una forte criminalità organizzata, specialmente in Campania, Calabria e Sicilia;⁴⁰ per non dire della sostanziale distanza tra Napoli e le periferie del Regno (e quindi dell'assoluta mancanza di una visione comunitaria, una delle cause principali del collasso dello Stato borbonico) e del ruolo della Sicilia, indomabile nella ricerca di una sua tradizionale autonomia.

E poi ancora “l'avversione degli emigrati napoletani,⁴¹ Spaventa,⁴² Mancini, Scialoja a ogni sopravvivenza di autonomia sotto specie di regia luogotenenza o altro governo particolare, essendo essi fermissimi nel giudizio sulla realtà meridionale come ingovernabile”; e di contro le richieste degli autonomisti siciliani e napoletani, anche se “si trattava spesso di un autonomismo niente affatto democratico ma piuttosto clericale e talora con tinte borboniche”,⁴³ che, anche a unificazione avvenuta e negli anni, forse per la consapevolezza dell'inesistenza nel regno borbonico di significativi germi di progresso economico e sociale, non assurgerà mai a una vera e propria cultura federalista

³⁸ Si veda H. BOLTON KING, *Storia dell'unità italiana*, 2 voll., Milano, Treves, 1909-1910, I, pp. 199-203.

³⁹ Così G. DORSO, *La Rivoluzione meridionale*, Torino, ed. Gobetti, 1925.

⁴⁰ Per la descrizione delle condizioni dello Stato borbonico si veda G. ALIBERTI, *Lo Stato post-feudale. Un secolo di potere pubblico nel Mezzogiorno italiano (1806-1910)*, Napoli, Guida, 1993, ma si vedano anche i carteggi cavouriani sulla ‘liberazione del Mezzogiorno’.

⁴¹ Si vedano G. DE RUGGIERO, *Il pensiero politico meridionale nei secoli XVIII e XIX*, Bari, Laterza, 1954³, p. 302 e le belle pagine di B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli* cit., p. 263 sgg.

⁴² Si veda V. CAIANIELLO, *Il contributo di Silvio Spaventa alla lotta contro le associazioni criminali (1860-1864)*, «Nuova Antologia», fasc. 2175, 1990, p. 255 sgg.

⁴³ Le frasi virgolettate sono tratte da R. ROMEO, *L'annessione del Mezzogiorno*, in *Dal Piemonte sabauda all'Italia liberale*, Torino, Einaudi, 1964, p. 223 sgg.

che sapesse andare oltre la coscienza, infelice, di una identità separata o un federalismo strumentale al perseguimento di altri obiettivi.

A ciò si aggiunga che, se la resistenza politica degli stati italiani al moto unitario era stata scarsa (nonostante i tentativi compiuti, né a Firenze, né a Modena, né a Napoli il movimento legitimista riuscì a coagulare intorno a sé forze di una qualche consistenza), si manifestò, invece, una notevole reazione d'ordine sociale nel mezzogiorno della penisola.

I vantaggi che l'unità assicurava erano immediati per i cappelli e per le giamberghe, come si diceva; erano a più lunga scadenza per le plebi rurali che, per tante ragioni, non potevano avvertire come la più importante rivoluzione economica fosse proprio la conseguita unità.

Così, quando Francesco II, caduta Gaeta, andò esule a Roma si affidò, come i suoi avi, al brigantaggio, endemico da decenni nel regno dei Borboni⁴⁴ e, aiutato dal papa e dalla chiesa, ostili a qualsiasi regime costituzionale e grati per i privilegi passati, tentò di dargli la veste di una Vandea legitimista alimentata dalla

leggenda diffusa con zelo e con industria per la quale l'Italia meridionale appariva il campo dove si combatteva ancora una volta la romantica guerra tra la fede e l'ateismo, la monarchia di diritto divino e la rivoluzione, la nobiltà col buon popolo dall'un lato e la borghesia dall'altro, tra l'antico costume degno di riverenza e l'abito moderno sfacciato e violento, tra la generosa passione e la fredda politica.⁴⁵

Si verrà a una sanguinosa guerriglia nella quale, però, 'il brigantaggio' (così lo chiamò il governo italiano),⁴⁶ per difetto di forze ideali, per la mancanza di un partito borbonico, o almeno di un movimento a favore della caduta dinastia, e di una strategia, non arrivò mai a levarsi a significato politico. Sarà, però, fonte di gravi preoccupazioni perché lusingherà, per lunghi mesi, le speranze reazionarie, fomenterà il dubbio, del mondo diplomatico, che il regno d'Italia non fosse vitale e sarà debellato grazie all'impiego, contro decine di

⁴⁴ "Per la prima volta forse nel mondo civile, passando sopra ogni legge morale, i Borboni usarono scegliere come cooperatori i banditi più infami" ... "Non solamente durante il 1799, ma durante la monarchia francese, ma nel 1820, ma nel 1848, ma nel 1860, i Borboni ebbero il brigantaggio come suprema difesa"; così F.S. NITTI, in *Scritti sulla questione meridionale*, 2 voll., a cura di A. Saitta, Bari, Laterza, 1958, I, p. 47 e p. 56; si veda anche G. MOSCA, *La classe politica*, a cura e con introduzione di N. Bobbio, Bari, Laterza, 1966, p. 120.

⁴⁵ Così B. CROCE, *Il romanticismo legitimistico e la caduta del Regno di Napoli*, in *Uomini e cose della vecchia Italia*, Bari, Laterza, 1956, I, p. 309 sgg.

⁴⁶ Nella vasta letteratura, per la poliedricità degli approcci e per la varietà delle questioni poste, si veda A. SCIROCCO, *Briganti e società nell'Ottocento: il caso Calabria*, Lecce, Capone ed., 1991 e Id., *Il Mezzogiorno nell'Italia unita (1861-1865)*, Napoli, SEN, 1979.

migliaia di 'briganti', di altrettante decine di migliaia di soldati e con l'approvazione di misure eccezionali e durissime quali quelle previste dalla legge Pica in vigore dall'agosto del 1863 al dicembre del 1865; e in prospettiva (quel duro confronto) sarà fonte di pericolosi quanto duraturi luoghi comuni perché, in alcuni, alimenterà il pregiudizio che quei 'cafoni', quei 'briganti' fossero l'espressione di un mezzogiorno, di un popolo perduto alla civiltà, non politicamente arretrato, ma diverso etnicamente.

Se si considera che tutti questi problemi tra loro si intrecciavano e, nelle possibili soluzioni, si condizionavano, ben si comprende perché, quando Cavour, 'il grande ministro',⁴⁷ morì,⁴⁸ e anche per la sua morte, si aprirono anni difficilissimi per i suoi eredi:⁴⁹ vi fu chi la definì "una sciagura nazionale".⁵⁰

5. LA INFERIORITÀ ECONOMICA DELL'ITALIA A FRONTE DELLA RAPIDA ESPANSIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE

Ai gravissimi problemi politici si sommarono, infatti, quelli economici propri di un paese sostanzialmente povero e debole⁵¹ e per di più segnato dalla disuguaglianza tra il Nord e il Sud, che, come si vedrà, diveniva essa stessa un problema politico, sostenendosi già allora, da alcuni, che le scelte liberiste avevano modificato e distrutto lo sviluppo industriale di alcune province meridionali.

Generale è la constatazione "della grave inferiorità dell'Italia all'indomani dell'unità, di fronte ai rapidi progressi dell'Europa occidentale".⁵²

⁴⁷ Così G. MANN, *Storia della Germania moderna, 1789-1958*, Milano, Garzanti, 1978, p. 194.

⁴⁸ Cavour si ammalò il giorno del *Corpus Domini*. Ecco cosa scrisse al riguardo la rivista dei gesuiti, la *Civiltà Cattolica*: "Il governo vietò che le autorità costituite assistessero alla solenne processione del *Corpus Domini*. Ma il giorno stesso del *Corpus Domini* cadeva malato il Capo del Ministero". Cavour "morì il giorno del miracolo del SS. Sacramento avvenuto in Torino nel 1453; il Municipio che non volle intervenire alla Processione del *Corpus Domini*, dovette intervenire ai funerali del conte di Cavour".

⁴⁹ "Sarebbe non solo un errore di fatto – si scrive a proposito della Destra storica che resse i destini dell'Italia nei primi sedici anni del Regno – ma anche una falsificazione grave di tutto il significato ideale del Risorgimento, voler fare della Destra il prolungamento del partito moderato e della Sinistra quello della democrazia del '48. La Destra è, per sé sola, la sintesi dell'antitesi precedente" (così G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo* cit., p. 344; si veda anche G. GALASSO, *Potere e istituzioni in Italia*, Torino, Einaudi, 1974, p. 223).

⁵⁰ Sono le parole di J. White Mario come riportate da C. TIVARONI, *Storia critica del Risorgimento italiano*, 9 voll., Torino, Roux e Frassati, 1888-1897, VIII, p. 400.

⁵¹ Si veda G. PESCOSOLIDO, *Unità nazionale e sviluppo economico (1750-1913)*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 2ª ed., e *ivi* (pp. 3-101) la descrizione dell'economia italiana preunitaria.

⁵² Così G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 7-36.

Il prodotto nazionale lordo pro capite italiano era, nel 1860, sensibilmente più basso (97) rispetto a quello che si registrava nei paesi di prima industrializzazione, Regno Unito (180) e Belgio (158) e nella vicina Francia (118) anche se il divario non era più tale se si guardava alla Europa continentale nel suo complesso (91,3).⁵³

Al primo censimento (come si scrisse “i cessati governi avevano praticato ogni opera per distogliere i cittadini perfino dal desiderio, non dico di conoscersi, ma di numerarsi”⁵⁴), l'Italia risultò un paese eminentemente agricolo:

8.292.248 persone sono occupate nell'industria agricola e 58.551 nell'industria mineraria. L'industria manifattrice viene esercitata da 3.225.057 individui di ambo i sessi ed il commercio da 698.754 persone. Sono dedite alle arti liberali 549.293 persone, al culto 174.605 ed alla pubblica amministrazione 147.448. Attendono alla sicurezza interna ed esterna del paese 242.386 persone. I possidenti di fondi, case e capitali danno un numero di 759.771; prestano la loro opera all'altrui servizio 520.686 individui. I poveri ascendono a 305.343. Il rimanente degli abitanti (9.258.502 d'ambo i sessi) venne censita senza professione e sono per la maggior parte fanciulli, vecchi, donne di casa ecc.⁵⁵

Ma si trattava di un'agricoltura spesso di sussistenza, con un bassissimo utilizzo di capitale tant'è che l'alimentazione della grande maggioranza della popolazione, pur assorbendo il 70% del reddito medio *pro capite*, era misera e carente di proteine, grassi e zuccheri: non c'è da stupirsi se, nel 1861, l'aspettativa di vita media dalla nascita era di soli 30,5 anni, con un indice di mortalità nel primo anno di vita superiore al 20% in tutte le regioni italiane, a eccezione della Sardegna.

Nessuna città (tutte demograficamente stazionarie salvo Milano, Firenze, Genova e Torino) conosceva gli ambienti borghese e operaio propri dell'Europa occidentale, né un paesaggio urbano che preannunciasse quello dell'età industriale.

L'Italia, in sintesi, appariva economicamente arretrata rispetto ai pionieri della rivoluzione industriale, quali che fossero le diverse ‘vie’ da ciascuno di essi percorse, anche se tale arretratezza era ben lontana dal *gap* che divide, oggi, i paesi industriali dal cosiddetto terzo mondo.

⁵³ Si veda Cambridge University Press, *Storia del mondo moderno*, Milano, Garzanti, 1970, X, p. 642 nonché, sulle caratteristiche dei divisi processi di industrializzazione “dei primi e dei secondi venuti”, D.S. LANDES - P. MATHIAS - D.C. NORTH et al., *La rivoluzione industriale tra il Settecento e l'Ottocento*, Milano, Mondadori, 1984 e *ivi* (p. 177 sgg.) il saggio di Mori.

⁵⁴ Così L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia. Studi e ricordi*, Firenze, Le Monnier, 1866, pp. 46-47.

⁵⁵ Così P. MAESTRI, *L'Italia economica nel 1868*, Firenze, Civelli, 1868, p. 102.

6. L'AGRICOLTURA E LE SUE VARIEGATISSIME CONDIZIONI DI FATTO

La parte principale del reddito era costituita dall'agricoltura⁵⁶ ma, come scriverà Jacini, "nessun altro paese dell'Europa occidentale presenta una parte aliquota così estesa di spazi improduttivi, 5.600.000 ettari circa sopra una superficie totale di ettari 29.600.000 e dei rimanenti 24 milioni la denominazione di terra produttiva è, per una metà almeno, un modo di dire piuttosto che una realtà"... con il che "la media produzione del frumento è di 11 ettolitri per ettaro in Italia, mentre ascende a 32 ettolitri in Inghilterra, a 22 in Olanda, a 20 nel Belgio, a 15 in Francia, a 23 nell'impero germanico".

A ciò si aggiunga, sono ancora parole di Jacini, che l'agricoltura "presentava una tale varietà di condizioni di fatto che, ben lungi dal costituire un'unità economica, si può ben dire che riflettesse in sé, come nessun altro dei grandi paesi d'Europa, tutto ciò che vi era di più disparato in fatto di economia rurale da Edimburgo e da Stoccolma a Smirne e a Cadice".⁵⁷

Particolarmente arretrati, in genere, lo stato pontificio e gran parte del Regno di Napoli con i suoi latifondi utilizzati, la gran parte, con la più primitiva cerealicoltura estensiva e abbandonati dai nobili e ignavi proprietari ai durissimi gabellotti. E nelle cosiddette città, quasi sempre grosse e popolosissime borgate rurali, una grande plebe di contadini giornalieri e avventizi, che, quotidianamente, impiegava ore e ore a raggiungere e a lasciare i campi, che lavorava senza alcuna garanzia, con poco pane, niente scuola e assai poco di tutto: e alla testa una enorme capitale, Napoli, che viveva del duro lavoro delle province.

Le descritte condizioni non avevano impedito che, nella prima metà del secolo XIX, in alcune, specifiche parti del Paese, si fossero radicate alcune produzioni specializzate oggetto di una buona esportazione (agrumi, vino, olio, formaggi, mandorle) ma questi dati di settore non mutavano il quadro generale nel quale solo pochi nuclei concentrati nella valle Padana, e in particolare nella bassa Lombardia (un carattere abbastanza evoluto avevano anche

⁵⁶ Il 46,1 per cento rispetto al 18,4 dell'industria, al 30,4 dei servizi e al 5,1 della pubblica amministrazione.

⁵⁷ Sulle condizioni dell'Italia agricola fu promossa dal Parlamento nel 1877 una grande inchiesta raccolta nei quindici volumi degli *Atti della Giunta parlamentare per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*. La *Relazione finale*, pubblicata nel 1884 a firma di Stefano Jacini, presidente della Giunta, è oggi disponibile come S. JACINI, *I risultati dell'inchiesta agraria*, introduzione di G. Nenci, Torino, Einaudi, 1976; si vedano G. VALENTI, *L'Italia agricola dal 1861 al 1911*, in *Cinquant'anni di storia italiana*, 3 voll., Milano, Hoepli, 1911, II e C. BARBERIS, *Le campagne italiane dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 179 sgg.

le aziende risicole del Piemonte), potevano essere considerati vere e proprie aziende agrarie capitalistiche, con largo impiego di bestiame, attrezzi e manodopera salariata.⁵⁸

Pesavano, e molto, le forti pressioni demografiche, la vastità dei pascoli naturali (quasi il 19%) nonché la struttura geologica, non favorevole al buon regime delle acque, e la rilevante estensione delle paludi⁵⁹ (il 22% della superficie complessiva dell'Italia) con la conseguente piaga della malaria, il grande flagello della bassa padana, del Mezzogiorno e delle isole ove attaccava alla radice l'uomo e lo rodeva:

A malaria gravissima furono classificate la pianura tra Livorno e Piombino, le intere province di Viterbo e Grosseto (con l'eccezione del monte Amiata), la campagna romana fino a Frosinone, e da lì a Gaeta e Napoli, a Caserta e Benevento e, in Basilicata, tutto il territorio da Lagonegro, Potenza e Matera fino al mare e la costa jonica della Calabria, la piana di Catania, le terre da Siracusa a Modica, l'intera costa sarda.⁶⁰

Cionondimeno, generalmente diffusa era la convinzione che l'Italia fosse un paese ricchissimo per doni spontanei di natura, e che ci sarebbe voluto solo un modesto intervento dello Stato per suscitare un'immensa ricchezza rurale latente, senza bisogno di essenziali mutamenti nei metodi di produzione. Molto opportunamente il Maestri, uno dei primi studiosi seri delle condizioni economiche del nostro paese, farà rilevare che questa convinzione danneggiava seriamente l'Italia perché non induceva a valutare i mali profondi che affliggevano l'economia agraria e che erano diversi da regione a regione, e nella stessa regione da una produzione all'altra.

7. LA DEBOLEZZA DEL COMPARTO INDUSTRIALE E GLI OSTACOLI CULTURALI E TECNICI AL SUO SVILUPPO

Non stupisce che, in un paese dall'agricoltura povera e investita assai parzialmente dal processo di trasformazione capitalistica, le condizioni del com-

⁵⁸ Si vedano *amplius* R. ROMEO, *Risorgimento e capitalismo*, Bari, Laterza, 1959, Universale Laterza, 1970, p. 103 sgg.; C. DANEO, *Breve storia dell'agricoltura italiana 1860-1970*, Milano, 1980, pp. 7-26; L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia dell'Italia* cit. (in particolare i capitoli "La Lombardia e l' "Europa vivente" di Carlo Cattaneo" e "La rivoluzione agraria in Lombardia") e in queste opere le considerazioni sul costante incremento della produzione agricola negli anni post-unitari sino all'avanzare della crisi agraria nei primi anni '80.

⁵⁹ Si veda *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, a cura di P. Bevilacqua e M. Rossi-Doria, Bari, Laterza, 1982, spec. p. 183 sgg.

⁶⁰ Si veda A. CELLI, *L'opera della società per gli studi della malaria (1898-1908)*, 1908, pp. 1-34.

parto manifatturiero fossero assai arretrate⁶¹ e se è vero che l'artigianato "era più o meno diffuso in relazione alla domanda locale e quindi ai redditi generati dalle varie agricolture", "Tuttavia la tradizione artigianale italiana recava, in sé, come e più delle altre tradizioni artigianali europee anche quell'elemento di conservatorismo tecnologico che, sanzionato giuridicamente nei regolamenti delle corporazioni medioevali, ne faceva un ostacolo piuttosto che una premessa all'avvento delle radicali innovazioni richieste dallo sviluppo industriale".⁶²

Prevalleva ancora un modo di produzione basato sulla cosiddetta 'protoindustria',⁶³ un'attività svolta a domicilio, nelle campagne, da una manodopera contadina organizzata da mercanti imprenditori che fornivano a tale forza lavoro le materie prime per poi ritirare il prodotto finito da collocare sul mercato.

Anche l'industria della seta (settore nel quale l'Italia teneva senza contrasto il primo posto in Europa, con una produzione che era circa il doppio di quella della seconda, la Francia), diffusa particolarmente in Piemonte, in Lombardia e nel Veneto presentava le forme più evolute di organizzazione e di sistemi produttivi nella fase della torcitura, mentre la trattura e la tessitura erano realizzate ancora, e spesso, nelle campagne e con sistemi più antichi.

L'industria del cotone aveva una importanza inferiore a quella serica, sotto il profilo occupazionale e quanto al valore della produzione, ma, sul piano tecnico, organizzativo e finanziario, la filatura presentava i sistemi più avanzati di tutto il ramo tessile. Gli impianti più importanti e moderni per filare e anche per tessere, erano concentrati soprattutto in Lombardia (province di Milano e di Varese) e in Piemonte (Novarese, Verbanese e Canavese) e all'ombra di elevate tariffe doganali anche nel Salernitano, e presentavano già le caratteristiche della moderna fabbrica con centinaia di operai riuniti nello stesso edificio.

L'industria laniera era molto diffusa sul territorio nazionale, ma solo nel Biellese e nel Vicentino, a Schio, erano attivi stabilimenti meccanizzati.

Il settore alimentare era, con il tessile, il ramo più importante del secondario e al suo interno l'attività molitoria occupava un posto centrale svolgen-

⁶¹ Si veda V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1961*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 101 sgg.; una fonte di primaria importanza per la conoscenza delle condizioni dell'industria nei primi anni di vita unitaria è costituita dagli *Atti del comitato dell'inchiesta industriale*, 7 voll., Roma, 1877-1884 (si veda *infra* al cap. terzo, par. 6).

⁶² Così G. PESCOLIDIO, *L'economia e la vita materiale*, in *Storia d'Italia*, 1. *Le premesse dell'unità*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 92.

⁶³ Si veda *amplius* M. DORIA, *L'imprenditoria industriale in Italia dall'«Unità» al «miracolo economico»*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 15 sgg.

dosi in decine di migliaia di mulini (74.764 secondo un censimento effettuato nel 1872) seppure con una fisionomia decisamente precapitalistica.

Molto arretrata si presentava la siderurgia, in altri paesi simbolo del processo di industrializzazione, per la quale l'Italia scontava la povertà di materie prime, sia del minerale di ferro che del carbon fossile. I rudimentali altiforni esistenti facevano ancora uso del carbone di legna, l'affinazione della ghisa avveniva sovente con antichi metodi e i quantitativi di ghisa e di ferro prodotti erano, così, davvero insignificanti con la conseguente debolezza della industria meccanica, penalizzata anche da una limitatissima domanda di beni strumentali. Quanto a quest'ultima, pochi stabilimenti si stagliavano su un pulviscolo di piccole e piccolissime officine. Non di rado erano frutto di iniziative dirette degli stati preunitari (gli arsenali militari sabaudi e le officine di Pietrarsa nel Napoletano) o di progetti di privati che speravano in sostanziose commesse pubbliche (è il caso della genovese Ansaldo),⁶⁴ ma anche l'industria meccanica (come quella metallurgica) era ben poca cosa, tant'è che fu in grado di fronteggiare solo in misura contenuta la domanda delle costruzioni ferroviarie.

La inferiorità industriale si appalesava, più chiaramente che altrove, nelle industrie chimiche, per le quali l'Italia era tributaria dell'estero anche dei prodotti di cui possedeva abbondante la materia prima: mancavano del tutto le fabbriche di concimi chimici; non vi era una sola fabbrica di soda artificiale e, nonostante il monopolio dell'acido borico, neppure una fabbrica di borace. In compenso l'Italia manteneva l'antica rinomanza nelle produzioni artistiche, e in genere nei lavori in cui l'abilità degli operai potesse prevalere sull'importanza dei mezzi meccanici impiegati: l'oreficeria, la ceramica, la lavorazione dei mobili.

In sintesi, pur essendo innegabile il contributo che la protoindustria aveva dato alla fertilizzazione di un tessuto economico altrimenti asfittico (scambi commerciali con l'estero e crescita delle partite attive della bilancia commerciale, sviluppo di una più moderna rete commerciale e finanziaria,

⁶⁴ A proposito della Liguria, Colombo (1836-1921), destinato a divenire protagonista della vita politica, economica e sociale di Milano e dell'Italia, scrisse: "Il borgo di Sampierdarena presso Genova è una vera città operaia, non è che una sola e colossale officina. Ivi esiste il più vasto stabilimento meccanico di tutta l'Italia, la fonderia ed officina meccanica Ansaldo, diretta dagli ingegneri fratelli Orlando, con 600 operai e una forza motrice di 50 cavalli. La grandiosità dell'impianto, la ottima disposizione dei locali, l'intelligenza con cui è diretta, ne fanno un'officina modello: essa ha fornito quattro locomotive alle ferrovie toscane, trentadue alle ferrovie sarde e dodici ne ha tutt'ora in costruzione"... (così G. COLOMBO, *L'esposizione italiana in Firenze*, in *Industria e politica nella storia d'Italia. Scritti scelti: 1861-1916*, a cura di Carlo G. Lacaita, Cariplo, Laterza, 1985, pp. 102-103).

accumulazione di capitali, crescente abitudine di una popolazione contadina al lavoro manifatturiero furono il portato di questa diffusa attività), i problemi da affrontare erano rilevantissimi e ancora più complessi della arretratezza tecnica.

Occorreva, infatti, creare un mercato, nazionale ma proprio questo decisivo obiettivo non poteva più essere concepito solo come un allargamento geografico dell'area di libero scambio, quasi che, abolite le frontiere e i dazi, il resto potesse venire da sé (e fu questa una illusione diffusa ma che presto ebbe a cadere); bisognava realizzare una progressiva penetrazione dei rapporti di produzione capitalistici nelle campagne, tanto restie, e intensificare il sistema di scambio delle merci nelle aree dominate dall'autoconsumo che, pur essendo incluse geograficamente nel mercato nazionale, in realtà non ne facevano parte.

Allo scopo era necessaria una adeguata rete di infrastrutture – obiettivo che appariva difficilissimo per il loro stato deficitario, per l'imponenza dei capitali occorrenti e per le condizioni di povertà in cui la penisola versava – ma anche l'uscita dallo stato di analfabetismo che attanagliava gran parte del paese.

Infine, era pregiudiziale superare gli ostacoli frapposti da chi lo sviluppo, e quello industriale in particolare, proprio non lo vedeva (per molte ragioni storiche e naturali, la mancanza del carbon fossile, *in primis*); e dai non pochi che, con un preciso calcolo politico, non lo volevano perché, le 'fabbriche britanniche', apportatrici della questione operaia, dell'urbanesimo e di altri flagelli, erano una calamità da risparmiare a un paese di 'sana' e remota tradizione rurale.

8. L'INSUFFICIENZA COMPLESSIVA DELLE INFRASTRUTTURE, DEI SERVIZI, DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE NEL CONCLAMATO DIVARIO TRA NORD E SUD

Nella cennata prospettiva, diversificata (ancora una volta) e, per alcuni versi, pesantissima si presentava la situazione dei trasporti, delle banche, dell'istruzione mentre forti resistenze incontrava l'accettazione delle stesse misure, il metro, il chilo, il litro.⁶⁵

Difficili erano le comunicazioni delle province italiane tra loro e con l'estero.

Così – scriveva qualche anno dopo Stefano Jacini – si dovette con urgenza riparare all'inerzia di gran parte dei passati governi: aprire nuove vie, sca-

⁶⁵ Si veda P. MARCHESE, *Gaetano Marini verificatore di pesi e misure*, Palermo, Sellerio, 2008.

vare e proteggere con nuove opere i porti malsicuri ed interrati,⁶⁶ estendere e fortificare le difese contro i fiumi, far giungere alle più remote parti della penisola le vaporiere, congiungere con i fili telegrafici le città d'Italia, perfezionare, ampliare e rendere più rapido il servizio della posta.⁶⁷

La viabilità ordinaria si presentava in condizioni particolarmente deplorevoli al Sud e nelle isole, sia per la mancanza assoluta di strade, sia per la irregolare manutenzione di quelle esistenti: nel 1861 il Regno delle Due Sicilie aveva solo quattro strade nazionali (dal Tronto a Napoli, da Terracina a Napoli, da Napoli a Reggio, da Napoli a Bari, Brindisi e Lecce), per buona parte in pessimo stato e in alcuni tratti impercorribili e nel 1863, scriverà Nitti, quando fu fatta l'inchiesta parlamentare sul brigantaggio, dei 1848 Comuni del Napoletano, 1621 mancavano di strade.⁶⁸

La rete ferroviaria, che non raggiungeva i 2.000 chilometri, contro gli oltre 9.000 della Francia e i circa 17.500 della Gran Bretagna, era disegualmente distribuita sul territorio nazionale e particolarmente deficitaria al Sud: mentre in Toscana erano 323 i chilometri in esercizio, nei Ducati di Parma e di Modena 99 e 50, in Lombardia (senza il Veneto) 221, nello Stato pontificio 132 e negli Stati sardi 850,⁶⁹ solo 128 erano i chilometri nel vasto Regno delle Due Sicilie e la loro reale efficienza era discutibile e duramente criticata.⁷⁰

Conseguentemente il viaggiatore che avesse voluto spingersi al di là di Arezzo e di Cecina verso mezzogiorno, in località per cui non fossero utilizzabili i servizi marittimi, non si trovava in una situazione diversa da quella di cinquant'anni o di un secolo prima:⁷¹ nemmeno un chilometro di binari percorreva le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo, il Molise, la Basilicata, la Puglia, la Calabria, la Sicilia.

⁶⁶ Per una analitica descrizione di tutti i porti italiani, importanti e no, si veda P. MAESTRI, *L'Italia economica* cit., pp. 62-97.

⁶⁷ Così S. JACINI, *Della sistemazione dei lavori pubblici in Italia*, «Nuova Antologia», fasc. 11, 1869, p. 365.

⁶⁸ Si veda L. CANNARI - S. CHIRI, *Le infrastrutture economiche dell'Unità in Storia economica d'Italia*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, Roma-Bari, Laterza, 2002, III.1., p. 244.

⁶⁹ I dati sono tratti da S. MAGGI, *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 52; nel Regno di Sardegna la rete ferroviaria era stata concepita con un occhio volto anche ai possibili collegamenti internazionali sia di Torino che di Genova con la Francia e con la Svizzera.

⁷⁰ Si veda l'opinione dello stesso ministro delle finanze napoletano riportata in J. DAVIS, *Società e imprenditori nel Regno borbonico, 1815-1860*, Bari, 1979, p. 146.

⁷¹ Si veda A.J. STRUTT, *Calabria-Sicilia 1840*, a cura di G. Puccio, Napoli, Esi, 1970.

Non v'è quindi da stupirsi se, nonostante l'imponenza delle realizzazioni tra il 1860 e il 1870,⁷² si levarono non poche istanze e lamentele.⁷³

Quanto al credito, i banchieri privati, cui era ancora riservato, per la massima parte, il credito a medio e a lungo termine, operavano dalle piazze di Genova, di Torino, di Milano e di Livorno.⁷⁴ Diffuse erano, nel 1861, le Casse di Risparmio, più di cento, ma quattordici province ne erano prive e, di queste, tredici appartenevano al Napoletano e alla Sicilia e per di più "Napoli, Palermo, Messina hanno casse le cui operazioni riescono affatto languide", tant'è che si suggeriva di ricorrere a un mezzo, "di cui ci ha dato l'esempio l'Inghilterra, incaricare delle funzioni di cassa gli uffici postali":⁷⁵ è il progetto che, come si vedrà, Sella realizzerà nel 1875.

Questa difformità (tra Nord e Sud) si registrava anche con riguardo alle prime istituzioni di previdenza sociale. E invero, mentre prima del 1860 le società di mutuo soccorso erano, in tutta Italia, 181, il Napoletano ne annoverava zero, zero la Calabria, una le Marche, tre Roma:⁷⁶ le stesse società nel 1862 saranno più che triplicate con 111.608 soci, nel 1873 saliranno a 1146 con 218.822 soci e nel 1885 ancora a 4722 con 781.491 soci.

Con riguardo alla istruzione, se non mancavano le Università (diciannove nel bilancio del 1863), altissimo era il tasso di analfabetismo, superiore al 75%, mentre in Svezia (ed anche in Danimarca, in Finlandia, in Norvegia, in Olanda) era inferiore al 10%, in Prussia non superava il 20%, in Inghilterra il 30% e in Belgio, in Francia e nell'Impero asburgico si collocava tra il 40 ed il 50%.⁷⁷ Dietro questo dato globale si nascondeva una realtà molto eterogenea e ancor più dura da affrontare: alle marcate disparità territoriali, alle pronunciate differenze tra città e campagna, alla diversa istruzione di maschi e femmine (palesamente estraneizzate, le ultime, dal sistema scolastico dell'*ancien régime*) si sommava il palese dualismo fra Nord e Sud, anche nell'istruzione di base.

⁷² Sulle opere realizzate si vedano E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana* (Città di Castello, 1933-38), oggi Milano, Ipsoa, 1981, I, pp. 175-199 e I. INSOLERA, *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia*, V, I documenti, I, Torino, Einaudi, pp. 450-462.

⁷³ Così S. JACINI, in *Due anni di politica italiana*, Milano, Civelli, 1868, p. 91.

⁷⁴ Si veda G. LUZZATTO, *L'economia italiana* cit., p. 49 sgg. e *ivi* ampie considerazioni sulla partecipazione del capitale straniero alle attività bancaria e industriale.

⁷⁵ Così P. MAESTRI, *L'Italia economica* cit., pp. 158-175.

⁷⁶ Al riguardo si veda M. BESSO, *La previdenza sociale nel Risorgimento*, in *Cinquanta anni di storia italiana* cit., II, pp. 1-25.

⁷⁷ Così C.M. CIPOLLA, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Torino, UTET, 1971, p. 113 e pp. 123-125.

La percentuale degli analfabeti sulla popolazione superiore ai cinque anni era, nel 1861, del 54,2 per cento in Piemonte e Liguria, del 53,7 in Lombardia, del 77,6 in Emilia, dell'83 nelle Marche, dell'83,8 in Umbria, del 74 in Toscana, dell'86,3 in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, dell'88,6 in Sicilia, dell'89,7 in Sardegna.

Il tasso di scolarità sulla popolazione fra i cinque e dieci anni, che, nel 1861, era del 93 per cento in Piemonte e Liguria e del 90 in Lombardia, scendeva al 36 in Emilia, al 34 nelle Marche, al 23 nell'Umbria, al 32 in Toscana, al 18 in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, al 9 in Sicilia e risaliva al 29 in Sardegna; e non v'è da stupirsi di questi dati ove si consideri che, per l'istruzione pubblica, il Regno delle Due Sicilie aveva speso 0,23 lire per abitante contro le 0,60 dello Stato sardo.⁷⁸

Occorreva conoscere la reale situazione (è significativo che una fra le prime e più importanti inchieste riguardò l'istruzione pubblica)⁷⁹ e soprattutto "agire prontamente e decisamente per il rafforzamento dello Stato appena formato", come scriveva il ministro della pubblica istruzione Francesco De Sanctis a Quintino Sella,⁸⁰ nel convincimento, profondo in quei primi anni post-unitari (questo sentimento si affievolirà), che la scuola era l'anello di congiunzione tra la classe politica che aveva fatto il Risorgimento e le nuove generazioni che avrebbero diretto il paese e che dovevano essere educate alla luce dei valori dei padri: l'amore per la libertà, per la patria e per il progresso scientifico-tecnologico, che comportavano anche la necessità di istruire e di educare il popolo.⁸¹

Ma non era facile provvedere perché ai descritti divari fattuali si aggiungevano l'arretratezza dell'economia, la povertà delle famiglie (che non avevano i denari per acquistare libri e quotidiani, e non volevano rinunciare ai guadagni dei fanciulli), e poi ancora la scarsità dei mezzi dei comuni, che dovevano provvedere ai locali, al loro riscaldamento, allo stipendio dei maestri, all'arredamento delle aule; per non dire del timore del clero cattolico di perdere "il

⁷⁸ Per il quadro della tragica e diversificata eredità preunitaria, delle sue cause, dei provvedimenti da assumere e assunti e per i risultati ottenuti, si veda G. VIGO, *Gli Italiani alla conquista dell'alfabeto*, in *Fare gli Italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, a cura di S. Soldani e G. Turi, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 37 sgg.

⁷⁹ Si veda *Sulle condizioni della pubblica istruzione nel Regno d'Italia, Relazione generale presentata al Ministro dal Consiglio superiore di Torino*, Torino, 1865 e a commento G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1960.

⁸⁰ Si veda P. ZILIANI, *Francesco De Sanctis e la riforma scolastica del 1861. Sette lettere inedite a Quintino Sella*, «Rassegna Storica del Risorgimento», luglio-settembre 1998, p. 291 sgg.

⁸¹ Si veda S. POLENGHI, *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica, 1848-1876*, Brescia, Editrice La scuola, 1993, p. 161 sgg.

controllo sociale attraverso l'ignoranza", della conseguente avversione per la scuola pubblica e per l'alfabetizzazione di massa realizzata da uno Stato laico,⁸² e anche dell'ostilità di una parte della stessa classe dirigente timorosa che l'istruzione ponesse in pericolo la stabilità dell'ordine costituito.

Non v'è da stupirsi, allora, se, "nonostante gli innegabili sforzi fatti, la situazione dell'istruzione elementare sul finire del primo decennio unitario era costantemente preoccupante, soprattutto per quanto riguardava la mancata frequenza delle scuole elementari".⁸³

9. L'EMERSIONE DI UN'ITALIA DIVERSA DA QUELLA SOGNATA E IMMAGINATA

Ancora una volta, anche sul versante dell'istruzione e della quantità e della qualità delle infrastrutture materiali e finanziarie, emergeva il carattere peculiare dell'Italia, dato non solo dalla sua generale arretratezza, ma dal divario che, sotto ogni profilo, si presentava tra il Nord e il Sud del paese appena unito.⁸⁴

Lo sapeva la classe colta napoletana che "più volte dispersa e perseguitata trionfava finalmente nel '60". "Erano i pennaruli detestati e perseguitati da Ferdinando II: il De Sanctis, il Settembrini, il De Meis, Paolo Emilio e Vittorio Imbriani, Bertrando Spaventa, il Tari, il Tommasi e molti altri" per opera dei quali "secondo il vanto del De Sanctis l'Università di Napoli diventava e rimase per circa un quindicennio la prima d'Europa".⁸⁵

Ma prenderne consapevolezza non fu facile anche perché per i più fu una sorpresa la scoperta dell'Italia come nazione "difficile".

La gente del nord – come scrisse La Farina da Palermo – sa così poco dell'Italia meridionale che si aspetta di trovare un paese ricco, bisognoso solo di una buona amministrazione.

In realtà – scriverà Leopoldo Franchetti – che nei primi anni '70 viaggiò a cavallo nelle province continentali del Mezzogiorno – vi trovammo (quando esse entrarono a fare parte del Regno d'Italia) un popolo confinato in un paese mezzo selvaggio, rac-

⁸² Così M. BARBAGLI, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Bologna, Il Mulino, 1974.

⁸³ Così G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria ed estensione del suffragio*, in *Stato e società dal 1876 al 1882*, Atti del XLIX Congresso di studi del Risorgimento italiano, Roma, 1980, p. 75 e *ivi* un quadro dell'istruzione primaria in Italia nell'età della Destra (pp. 59-78).

⁸⁴ Al riguardo si veda S. CAFIERO, *Questione meridionale e unità nazionale*, Roma, la Nuova Italia Scientifica, 1996 e, *ivi*, i riferimenti ai lavori di Croce, di R.S. Eckaus, di G. Galasso, di L. Cafagna, di G. Giarrizzo e di G. Pescosolido.

⁸⁵ Così A. OMODEO, *Tradizioni morali e disciplina storica*, Bari, Laterza, 1929, pp. 219-220.

chiuso nei suoi luridi borghi e nei campi circostanti, senza strade per allontanarsene, ignorante e laborioso, diretto da preti poco più civili di lui e da signori, una parte dei quali ignoranti quanto lui, ma più corrotti; i buoni, o in galera, o sorvegliati o cacciati; segregati tutti dal resto d'Italia e d'Europa da un sistema di proibizioni commerciali, di passaporti e di esclusione di libri; nell'amministrazione una corruzione svergognata.⁸⁶

una terra che "prima del 1860 era in gran parte chiusa alla civiltà, che, all'in-fuori di una piccola zona dintorno a Napoli, era quasi impenetrabile e che molto si è giovata dell'unità".⁸⁷

Un mito letterario la sua straordinaria ricchezza di risorse latenti perché quella terra, definita "il più ferace suolo sotto il più dolce clima", "un paese per cui Iddio esaurì la sua opulenza di creazione", "troppo favorito dalla natura", "eccezionalmente cospicuo", "singolarmente ricco", "il più bello, il più fertile paese d'Europa" era, invece, un paese che "dalla geografia e dalla storia fu per secoli condannato alla miseria: miseria economica e miseria morale, più triste dell'altra, da cui soltanto l'unità politica, mossa dal sentimento della comune difesa, può redimerlo".⁸⁸

Miseria e sfruttamento che un altro dei primi grandi meridionalisti descriveva con riguardo ai 'fondaci' napoletani ("Le abitazioni sono molto al di sotto dei canili... In quei covi, nei quali non si può entrare per il puzzo che mandano immondizie ammassate da tempi immemorabili..."), alle solfare siciliane ("centinaia e centinaia di fanciulli e fanciulle scendono per ripide scarpe e disagioli scale, cavate in un suolo franoso e spesso bagnato") e al mondo del feudo e del latifondo ("i contadini in massima parte sono proletari, che debbono ogni giorno camminare molte miglia, per arrivare al luogo del lavoro. Altra relazione tra essi e i loro padroni non v'è, che quella dell'usura e della spoliazione").⁸⁹

E da tutto questo emergevano come un fiore avvelenato (l'espressione è di Ettore Ciccotti) la camorra e la mafia, fenomeni talmente pervasivi e corrosivi

⁸⁶ Così L. FRANCHETTI, *Condizioni economiche ed amministrative delle Province Napoletane (Abruzzi e Molise - Calabria e Basilicata)*, *Appunti di viaggio*, Firenze, Tip. della "Gazzetta d'Italia", 1875, ora ristampato, a cura di A. Jannazzo, da Laterza, 1985, ove per la prima volta è edito anche il *Diario del viaggio* (p. 127 sgg.).

⁸⁷ Così F.S. NITTI, *Nord e Sud* (1900), ora in *Scritti sulla questione meridionale*, II, a cura di A. Saitta, Bari, Laterza, 1958, p. 609.

⁸⁸ Così G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo Stato Italiano*, Bari, Laterza, 1911 e ora, con introduzione di M. Rossi Doria, 2 voll., Firenze, Vallecchi, 1973, II, p. 541 e p. 543; sulle condizioni fisiche dell'Italia meridionale, sulla sua tormentata geografia, sullo stato dell'agricoltura si vedano anche G. CUBONI, *Scritti scelti cuboniani*, Pavia, Fusi, 1924; C. MARANELLI, *Considerazioni geografiche sulla questione meridionale*, in *Scritti*, Bari, Laterza, 1947, pp. 5-19; E. AZIMONTI, *Il Mezzogiorno agrario qual è*, Bari, Laterza, 1919.

⁸⁹ Così P. VILLARI, *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1878, pp. 10, 18-19, 28-30.

che indussero uomini come Giustino Fortunato a dirsi, anche per questa ragione, contrari a un maggior decentramento e favorevoli a un più incisivo intervento del governo nell'amministrazione dei beni pubblici.⁹⁰

Splendide pagine quelle di Villari, di Franchetti, di Fortunato, che avviavano il dibattito sullo squilibrio strutturale esistente tra le due parti del paese⁹¹ oggi fotografato da stime, forse approssimate per difetto, per le quali lo scarto esistente nel '61 fra il reddito pro capite del Nord e del Sud si aggirava sul 15-20% e il divario nella produzione agricola era almeno del 20%.

L'agricoltura, salvo che nelle ristrette aree dedicate alle colture specializzate, soprattutto al Sud registrava il predominio della cerealicoltura estensiva, legata a modelli di conduzione precapitalistica e si avviluppava nel circolo vizioso dell'autoconsumo.

Era il segno dell'arretratezza del regno borbonico legato ai limiti asfittici del mercato interno, incapace di esprimere una adeguata domanda anche per le grandissime carenze delle comunicazioni ferroviarie e stradali, che condannavano all'isolamento la maggior parte dei centri urbani, per non dire delle campagne. Debolezza del tessuto economico sociale che trovava una ulteriore conferma nel ridotto volume e nella particolare struttura del commercio estero: al momento del crollo del regno, 5,52 ducati per abitante rispetto ai 40,13 del Piemonte e ai 9 del retrogrado Stato pontificio.⁹²

Ma rilevanti quanto le cifre erano altri specifici tratti negativi: il più aspro rapporto tra gli uomini e l'ambiente, per la prevalenza delle montagne, per la desolazione delle poche pianure e per la malaria; l'assenza, o quasi, del rapporto città-campagna; il conseguente minor sviluppo delle attività urbane, artigiane, commerciali e industriali; il carattere plebeo e parassitario della popolarissima Napoli (450.000 abitanti) mentre in tutto il restante Mezzogiorno continentale solo Bari raggiungeva i 41.000 abitanti e delle venti città che superavano i 50.000 ben sedici si trovavano nel Centro Nord.

La stessa eversione della feudalità, all'inizio del secolo, aveva dato l'avvio a una serie di rivolgimenti nell'assetto della proprietà che, se avevano sottratto i contadini all'oppressione della giurisdizione baronale, li avevano anche privati

⁹⁰ Si veda *amplius* G. GALASSO, *Italia democratica. Dai Giacobini al partito d'azione*, Firenze, Le Monnier, 1986, p. 79 sgg.

⁹¹ Al riguardo e sui successivi sviluppi, perché il relativo studio ha accompagnato tutta la storia d'Italia come Stato unitario, si veda A. CARACCILO, *La storia dello sviluppo economico italiano e alcuni nuovi problemi*, in *La formazione dell'Italia industriale*, a cura di A. Caracciolo, Roma-Bari, Laterza (1969), 1977, p. 3 sgg.

⁹² Si veda al riguardo, *amplius* F. BARBAGALLO, *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Torino, Einaudi, 1994, pp. VII-XI e 4-5.

degli antichi diritti d'uso civico e li avevano sottomessi alla nuova borghesia agraria. Borghesia che, come si sapeva e come scriverà in alcune lettere Leopoldo Franchetti, non si dimostrava verso i contadini meno feroce degli antichi nobili, sottoponendoli, anzi, a una nuova e forte oppressione economica con più pesanti patti agrari, con l'usura e con la conquista delle amministrazioni locali, che favoriva l'usurpazione delle terre demaniali e l'ulteriore liquidazione dei vecchi diritti promiscui.

10. L'OPPOSIZIONE DELLA CHIESA IN UN CONTESTO DI ESPERIENZE LIBERALI LIMITATE AL REGNO DI SARDEGNA

Enorme appariva la sfida per chi intendeva costruire una identità politico-culturale degli Italiani e un moderno Stato, liberale, laico e nazionale e, non a caso, la pubblicistica dell'epoca sottolineò la equilibrata distribuzione regionale dei ministri nel nuovo governo che Cavour, nel marzo del 1861, costituì ancora una volta, e fu l'ultima.

Certo si poteva contare sugli elementi essenziali dello Stato sardo che furono parte costitutiva della nuova Italia, il regime parlamentare e laico⁹³ le forze armate, gli apparati burocratici, la continuità delle relazioni internazionali.⁹⁴

Ma essi vennero profondamente trasformati dalla massiccia immissione di elementi che provenivano dalle altre regioni, sia a livello di gruppi dirigenti e di personale politico sia ai livelli inferiori, che con sé portavano nuove visioni e nuovi metodi di governo e di amministrazione soprattutto una somma di risorse e di problemi senza riscontri, per qualità e quantità, nella realtà del vecchio Stato.⁹⁵

Per di più l'opera doveva realizzarsi in tempi brevi e richiedeva consenso, ma non era facile ottenerlo a fronte della irriducibile opposizione della Chiesa che si rifletteva anche nella partecipazione dei cattolici alla vita politica.

⁹³ Si veda A. OMODEO, *L'opera politica del conte di Cavour. Parte I, 1848-1857*, Firenze, La Nuova Italia, 1940.

⁹⁴ E si possono aggiungere anche "le solide strutture del suo ordinamento giuridico": così G. ASTUTI, *Gli ordinamenti giuridici degli Stati sabaudi*, in *Storia del Piemonte*, 2 voll., Torino, F. Casanova ed., 1961, I, pp. 487-557: 557.

⁹⁵ Così R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo (1854-1871)*, Bari, Laterza, 1984, III, p. 894 sgg. il quale soggiunge "Proprio perché si trattava di un processo caratterizzato da forti elementi di continuità e al tempo stesso di innovazione, i rapporti tra vecchio e nuovo erano destinati a variare col trascorrere degli anni secondo una linea che tenderà via via a fare maggiore posto agli elementi di novità rispetto a quelli ereditati dal passato" (*op. cit.*, p. 900).

Nelle prossime elezioni – scriveva Don Margotti nel gennaio del 1861 – noi non vogliamo essere *né eletti né elettori*. Non vogliamo essere eletti perché ... non vogliamo appartenere ad una Camera che, a detta dei giornali, deve compiere la spogliazione del S. Padre e dare opera a levargli anche la sua Roma ... Non vogliamo essere nemmeno elettori perché ... la lotta elettorale verte oggidì tra Camillo Cavour e Giuseppe Garibaldi, tra coloro che combattono il papa colle ipocrisie e coloro che vogliono combatterlo apertamente coll'empietà e colla demagogia. E diciamo: Né l'uno, né l'altro: sono tutti della stessa buccia.⁹⁶

D'altro canto il diritto elettorale attivo era riservato ai cittadini che avessero compiuto venticinque anni, sapessero leggere e scrivere e pagassero almeno quaranta lire di imposte dirette l'anno e la partecipazione alle urne, riservata al 2% dell'intera popolazione,⁹⁷ dovette subito fare i conti con un diffuso astensionismo. E non era facile batterlo perché

Vi concorrevano diversi fattori di diversa natura. C'era la protesta diffusa contro le gravidezze dell'unità: la leva obbligatoria, l'aumento del peso fiscale... ma c'erano più attive, più baldanzose che mai, tutte le opposizioni di regime, da quella mazziniana a quella cattolica. C'era l'influenza ancora forte della Corte romana, spesso unita, nel rancore o nel dispetto, alle altre Corti spodestate di Firenze e di Napoli. C'era la critica più affinata al 'parlamentarismo'.⁹⁸

E non era considerato opportuno un allargamento prepotente del suffragio (programma che il liberalismo italiano realizzò gradualmente dal 1848 al 1913), perché si riteneva di dover provvedere man mano che la diffusione dell'istruzione e la crescita economica (è il binomio benessere e cultura di Silvio Spaventa) sottraessero le moltitudini analfabete e misere alle strumentalizzazioni delle forze reazionarie, clericali e antinazionali, consentendone l'integrazione nel nuovo Stato.

Tutte questioni che alimentavano la letteratura antiunitaria, italiana e straniera e segnavano una percorso assai stretto perché, come ammoniva Ruggiero Bonghi, nella politica ecclesiastica e in quella scolastica, occorre accordare a ciascun individuo la libertà di scelta, pena la 'tirannide', ma non si

⁹⁶ Così l'articolo di Don Margotti ne *l'Armonia*, Torino, 8 gennaio 1861 in D. MACK SMITH, *Il Risorgimento Italiano*, Bari, Laterza, 1968, pp. 676-678.

⁹⁷ Ricordo che in Gran Bretagna, paese con una tradizione secolare di unità e con un livello di istruzione media e di reddito individuale assai più elevato che in Italia, gli elettori furono, fino alla riforma del 1867, il 3% della popolazione, salirono, poi, al 6,2% e negli anni successivi, fino al 1884, all'8,5% quando, in Italia, dal 1882 erano divenuti il 6,9% della popolazione.

⁹⁸ Così G. SPADOLINI, *Firenze capitale*, Firenze, Le Monnier, 1967, pp. 47-48.

potevano ignorare i rischi che venivano “da opposizioni non leali e che minacciavano la stessa saldezza delle istituzioni”.⁹⁹

11. LA DIFFICILE ORGANIZZAZIONE DI UN ESERCITO NAZIONALE

Proprio al fine di rinsaldare rapidamente la costruzione unitaria di fronte agli avversari interni e a quella parte d'Europa ancora ostile fu considerato un obiettivo primario la riorganizzazione dell'esercito o meglio la difficile organizzazione di un esercito nazionale¹⁰⁰ perché “la vita casalinga del ducato di Parma e della Toscana non aveva nessuna delle esigenze indispensabili al bilancio militare di un grande Stato”.¹⁰¹

Già durante il biennio 1859-60 furono inquadrati nell'esercito piemontese il corpo dei Cacciatori delle Alpi, le truppe lombarde del disciolto esercito austriaco, l'intero esercito toscano e l'esercito della Lega, formato dalle truppe dei Ducati e della Romagna.

Con i provvedimenti del 1861 l'esercito, nel quale netta rimaneva la prevalenza dei quadri e delle truppe piemontesi (due terzi del totale), fu riorganizzato e ampliato: le divisioni salirono a venti per la forza complessiva di circa 200.000 uomini e ne facevano parte anche i siciliani che il Borbone aveva escluso dalla leva.

I problemi più complessi da risolvere riguardarono l'esercito borbonico e quello garibaldino, che, entrambi, suscitarono forti, seppure diverse, diffidenze, ebbero soluzioni diverse e lasciarono strascichi dolorosi e divaricanti.

Quanto al primo furono assorbiti coloro che diedero attestato di fedeltà al nuovo Stato, ma non pochi fra questi, avendo giurato fedeltà a Francesco II, ne rifiutarono uno nuovo, suscitarono la dura reazione dei generali piemontesi (in un suo rapporto il generale La Marmora denunciò i riottosi come “un branco di carogne che avremo trovato il modo di metterle alla ragione”) e conobbero le fortezze militari di Alessandria, di Genova, di Bologna, di Fenestrelle.¹⁰²

⁹⁹ Per le locuzioni tra virgolette si veda S. ROGARI, *Ruggiero Bonghi nella vita politica dell'Italia unita*, Napoli, Vivarium, 2001, pp. 12 e 26.

¹⁰⁰ Si veda M. MAZZETTI, *Dagli eserciti preunitari all'esercito italiano*, «Rassegna Storica del Risorgimento», 1972, p. 563 sgg. e P. PIERI, *Le forze armate nell'età della Destra*, Milano, Giuffrè, 1962.

¹⁰¹ *Il Conte di Cavour*, Saggio politico di Enrico de Treitschke, trad. dal tedesco di A. Guerrieri Gonzaga, Firenze, Barbera ed., 1873, p. 219.

¹⁰² Si veda GIGI DI FIORE, *I vinti del Risorgimento. Storia e storie di chi combatté per i Borboni di Napoli*, Torino, UTET, 2004.

Ai garibaldini non furono lesinati i riconoscimenti per il loro valore militare,¹⁰³ ma fallì, per tante ragioni (non valse solo il timore di immettere elementi democratici e repubblicaneggianti), il disegno di accoglierli, in quanto tali, nell'esercito regolare, come avrebbe voluto Garibaldi,¹⁰⁴ e non riuscì, neppure, il suo tentativo di costituire la guardia nazionale mobile onde, in non pochi tra coloro che si erano battuti per l'Italia, si radicò la sensazione di essere rimasti vittime di pregiudizi, di rancori politici, di gelosie per la leggendaria impresa dei Mille: emergevano, evidentemente, le resistenze a trasformare l'esercito in uno strumento al servizio dell'idea nazionale.

12. L'IMPIANTO AMMINISTRATIVO DEL NUOVO STATO E LA PREFERENZA PER IL MODELLO ACCENTRATORE

Ancora più complesse furono le scelte relative all'organizzazione complessiva del nuovo Stato.

Si sommarono, infatti, tante difficoltà diverse e non solo perché, dietro il vessillo della conquistata libertà, si potevano nascondere e si nascondevano tante meschinità, piccole astuzie, interessi personali, pura demagogia.

V'erano, in alcune parti del paese, radicate tradizioni di autonomismo ed era il caso della Toscana e v'erano anche fatti recenti che rinvigorivano sentimenti e progetti autonomistici in funzione 'antipiemontese'. In Lombardia un non indifferente risentimento sorse proprio dopo l'imposizione dell'ordinamento amministrativo subalpino con la legge Rattazzi perché, si diceva, gli ordinamenti locali lombardi erano superiori a quelli piemontesi; a Napoli e in Sicilia, da più parti, si condurrà una battaglia, anche risentita, contro lo Stato, reclamando l'autonomia quasi come un indennizzo a favore delle regioni più deboli e meno preparate all'unità.¹⁰⁵

Ma v'era anche la consapevolezza che l'invocato *self-government* mancava del 'necessario substrato' e non avrebbe trovato a proprio fondamento "una aristocrazia illustre, operosa, liberale e anche dotta come la inglese" perché diffuso era il disinteresse per la cosa pubblica ed elevato l'assenteismo nell'amministrazione anche tra coloro che, per nobiltà e per censo, sembravano

¹⁰³ Si veda C.M. FIORENTINO, *Gli interventi legislativi in favore dei combattenti per l'indipendenza italiana (1848-1861)*, «Rassegna Storica del Risorgimento», aprile-giugno 2001, p. 183 sgg.

¹⁰⁴ Si vedano gli interventi di Garibaldi, di Cavour e di Ricasoli, in A.P., *Camera dei Deputati*, tornate del 13, 18, 19, 20 aprile 1861.

¹⁰⁵ Su questi diversi profili si veda E. PASSERIN D'ENTREVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour: i problemi dell'unificazione italiana*, Torino, ILTE, 1956, pp. 24, 64 e 65.

porsi come una possibile classe dirigente,¹⁰⁶ per non dire delle carenze, morali e professionali, che presto denuncerà la migliore conoscenza della borghesia meridionale.

Così, tra il 1860 e il 1861, vivacissimo, anche all'interno della parte moderata, fu il dibattito sull'impianto amministrativo del paese perché ai progetti di Luigi Carlo Farini e poi di Marco Minghetti, che gli succedette quale ministro degli interni, favorevoli (sia pure diversi tra loro) a conciliare le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato colla libertà dei Comuni, delle province e dei consorzi, anche sotto il profilo finanziario,¹⁰⁷ si contrapponeva chi era teso a ribadire la priorità dell'accentramento.¹⁰⁸ Per ragioni politiche¹⁰⁹ fu questa seconda soluzione a prevalere e così, scartata ogni soluzione regionalistica (che, comunque, avrebbe trovato resistenza proprio perché "la tradizione del territorio è quella della 'civiltà diffusa' imperniata su comuni e province"),¹¹⁰ fu estesa all'intero territorio nazionale la legislazione piemontese sulle amministrazioni locali che tale rimase fino ai provvedimenti crispini del 1888-89.¹¹¹

I consigli comunali e quelli provinciali erano eletti con un voto per censo che variava a seconda della popolazione onde l'elettorato amministrativo fu più ampio di quello politico; il sindaco restò di nomina regia, anche se prescelto tra i consiglieri eletti, così come, nelle province, l'organo esecutivo, la deputazione provinciale, eletta dal consiglio provinciale, fu tosto presieduta dal prefetto.

Quest'ultima fu, per l'appunto, la nuova istituzione introdotta nell'ottobre del 1861 e destinata a segnare profondamente la storia italiana, perché il pre-

¹⁰⁶ Lo si denuncerà "che ci sono città in Italia in cui da parecchi anni non si trova chi voglia fare il sindaco; così come nelle elezioni municipali di Napoli, Torino, Milano, Venezia, Bologna, Parma, Modena, Livorno, Palermo, Messina, Ancona, Padova ecc. ecc., non concorre a dare il voto neanche il quarto degli elettori iscritti..."

¹⁰⁷ Si vedano C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli, 1859-1866*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 276 sgg. e G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001, p. 2 sgg.

¹⁰⁸ Si veda, solo indicativamente, A. PASSERIN D'ENTREVES, *La politica nazionale, nel giugno-settembre 1861: Ricasoli e Minghetti*, «Archivio storico italiano», 1955, pp. 210-244.

¹⁰⁹ "Non solo gli uomini di governo ma tutta la classe politica che aveva combattuto per l'unità, con scarse differenziazioni fra destra e sinistra, fu respinta dal problema del Mezzogiorno su posizioni nelle quali il momento della forza tendeva a prevalere su quello del consenso" tant'è che "Un riflesso di tutto ciò si ebbe anche nel destino che fu riservato ai progetti di decentramento amministrativo" (così R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo* cit., III, p. 872); si veda anche S. TRENTIN, *Federalismo e libertà*, a cura di N. Bobbio, Venezia, Marsilio ed., 1987, p. 136.

¹¹⁰ Si veda *La formazione della Lombardia contemporanea*, a cura di G. Rumi, Bari, Laterza, 1998, p. 12.

¹¹¹ Si veda amplius R. ROMEO, *I problemi del decentramento alla fine del XIX secolo*, in *L'Italia liberale: sviluppo e contraddizioni*, Milano, Il Saggiatore, 1987, p. 305 sgg.

fetto (dal quale dipendevano direttamente i sottoprefetti anch'essi di nomina regia e posti a capo dei circondari) cumulava su di sé una importante e decisiva serie di poteri che, escludendo solo la giustizia e la difesa, ne facevano il cardine del sistema amministrativo italiano e il garante del suo carattere fortemente accentrato:¹¹² il che non significa che il modello franco napoleonico fosse stato trasposto, pari pari, nell'esperienza italiana, perché di quello mancarono alcune importanti caratteristiche.¹¹³

È facile immaginare quale fu l'impatto soprattutto nelle province dell'ex Regno di Napoli prive di una tradizione di governo rappresentativo e dominate da un ceto dirigente che, per la più grande parte, "spadroneggiava nell'amministrazione di molti Comuni governati come mano morta e feudo"¹¹⁴ e, mirando a conservare gli antichi privilegi e a mantenere il controllo della vita economica e amministrativa locale, non avvertiva alcuna necessità di costituire uno Stato politicamente forte.

Non a caso, nell'Italia meridionale soprattutto, il ruolo dei prefetti, stretti "tra Scilla, il governo in carica, e Cariddi, le élites locali",¹¹⁵ fu irto di grandi difficoltà¹¹⁶ e ondeggiò tra il consolidamento della vita istituzionale unitaria e il sostegno dei notabili.

E non a caso dei 59 prefetti del 1861 (31 originari del nord, 11 del centro e 17 del sud),¹¹⁷ 39 furono di nomina politica, furono scelti tra i parlamentari e furono posti, in gran parte, alla guida delle province dove più gravi erano i problemi in specie della sicurezza pubblica: solo dopo i primi anni unitari muteranno i criteri di provvista e i prefetti delle province importanti giungeranno sempre più dai ruoli amministrativi, meno dalla politica e dal vecchio notabilato, fino a che la legge del 13 maggio 1877 impedirà definitivamente ai parlamentari di assumere l'incarico di prefetto.

¹¹² Si veda A. PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1861)*, Milano, Giuffrè, 1972.

¹¹³ Per l'illustrazione delle somiglianze e delle dissomiglianze si veda S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1991, pp. 14-16.

¹¹⁴ P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1882, I, p. 192.

¹¹⁵ Così NICO RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia: i prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1997, p. 40.

¹¹⁶ Si veda, solo esemplificativamente, C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica* cit., p. 302.

¹¹⁷ E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, 1972, p. 136.

13. L'UNIFICAZIONE DEL DEBITO PUBBLICO

Impossibile era ribaltare sul nuovo Stato gli strumenti del Regno di Sardegna, o di qualunque degli Stati preunitari, per affrontare il problema più difficile, quello delle finanze del nuovo Stato,¹¹⁸ definite 'disastrose'.¹¹⁹

Lo stesso Cavour era così convinto che la definitiva liberazione dell'Italia dipendeva non meno dal numero dei soldati che dal numero dei milioni di cui potrà disporre da essere tentato più volte di lasciare il ministero degli esteri per riprendere quello delle finanze; a Nigra il 14 febbraio 1861 scrisse: "Se non giungiamo a entrare in una via che ci conduca al pareggio delle entrate colle spese, l'Italia si sfascerà" (*ivi*).¹²⁰

Appare presto "... opera odiosa, ardua, impopolare ..." ¹²¹ da condurre per di più sotto l'occhio cinicamente ironico degli osservatori stranieri.

Voyage au Pays du déficit s'intitolò un volume del Neukomm sull'Italia, e delle difficoltà del bilancio italiano sono piene tanto le cronache dei giornali inglesi e tedeschi quanto i rapporti e i dispacci degli ambasciatori da Torino, da Firenze e, poi, da Roma¹²² tant'è che molti stranieri e italiani giunsero a dubitare della sopravvivenza del nuovo Regno.

Nonostante il problema monetario non fosse dei più semplici, le varie monete locali, già nel 1862, furono sostituite dalla lira italiana, pur mantenendosi la pluralità delle banche di emissione delle banconote:¹²³ erano cinque,¹²⁴ diventarono sei dopo la presa di Roma e questa scelta sarà sancita giuridicamente con la legge bancaria del 1874, essendo falliti i tentativi di unificazione.¹²⁵

Ancora più complesso era il problema del debito pubblico che, nel 1861, ammontava, per tutti gli ex Stati della penisola, a oltre 2240 milioni di lire con

¹¹⁸ Sulle traversie e le difficoltà estreme della finanza dopo la proclamazione del Regno si vedano: A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo decimono-*, 3 voll., Torino, Roux Frassati e C., 1899, Roux e Viarengo, 1900 e 1902 (riedita dalla Cedam, 1960); G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario italiano e sui suoi effetti economici e sociali*, 2 voll., Torino, 1883-1887; F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna, Zanichelli, 1962; G. PARRAVICINI, *La politica fiscale e le entrate effettive del regno d'Italia, 1861-1890*, Torino, Ilte, 1958; L. IZZO, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962 e, più di recente, G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica*, Torino, Einaudi, 1995.

¹¹⁹ Così G. LUZZATTO, *L'economia italiana* cit., pp. 38-64.

¹²⁰ Così R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo* cit., III, pp. 834-835.

¹²¹ Così L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia* cit., pp. 117-119.

¹²² Così E. RAGIONIERI, nell'*Introduzione a Italia giudicata, 1861-1945*, Bari, Laterza, 1969, p. xxv.

¹²³ "Bisogna concedere che i nostri nonni fecero in materia di unificazione monetaria un lavoro abbastanza buono" scrive C.M. CIPOLLA, *Le avventure della lira*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 88.

¹²⁴ Si veda G. PESCOLIDIO, *Unità nazionale* cit., p. 148 sg.

¹²⁵ Si veda *Gli istituti di emissione in Italia. I tentativi di unificazione 1843-1892*, a cura di R. De Mattia, Roma-Bari, Laterza, 1990; si veda anche *infra* al cap. terzo.

un interesse di 111 milioni e mezzo. Il carico, infatti, non era equamente distribuito tra i cittadini degli Stati preunitari perché anche “al netto dei debiti dovuti alla guerra di indipendenza, l’indebitamento per abitante dei cittadini dell’ex Regno di Sardegna è di lire 188 contro le 84 di quelli dell’ex Regno delle Due Sicilie e le 55 dei Toscani” onde, nella misura in cui l’indebitamento era servito a dotare il Piemonte e altre aree settentrionali di ferrovie, di strade, di capitale fisso, “l’unificazione del debito implica un trasferimento di risorse reali dal sud al nord del paese”.¹²⁶

Bisognava – disse il banchiere livornese Pietro Bastogi che fu ministro delle finanze con Cavour e con il suo successore Bettino Ricasoli, – perché l’Italia meritasse il credito di tutta l’Europa cominciare a rispettare tutti i debiti contratti ...

così come,

A riguardo della politica interna è evidente che la creazione di una comunanza di interessi fra creditori di ogni provincia d’Italia, quale veniva a risultare col riconoscere e dichiarare debiti del Regno d’Italia i debiti dei cessati governi, recava un contributo al processo di unificazione nazionale.

Al riguardo si procedette con sollecitudine già con le due leggi dell’estate del 1861, ma l’istituzione del gran libro del debito pubblico del Regno e l’unificazione dei debiti contratti dai governi italiani, ancorché provvedimenti di grandissima importanza dal punto di vista morale, politico ed economico, seppure non immuni da polemiche, non risolsero il problema delle risorse che avrebbero dovuto alimentare il nuovo Stato.

14. LA DRAMMATICA SITUAZIONE FINANZIARIA DEL NUOVO GRANDE STATO STRETTO TRA LA GROSSOLANA INCOMPLETEZZA DEL SISTEMA FISCALE ‘NAPOLITANO’ E L’INSUFFICIENZA DI QUELLO ‘PIEMONTESE’

La situazione dei conti pubblici apparve in tutta la sua drammaticità allorché, il 29 aprile 1861, Bastogi, presentando i due progetti di legge testé ricordati, espose la situazione finanziaria del Paese.

Da essa risultò che il disavanzo previsto per il 1861 ammontava a trecentoquattordici milioni e non a duecentosessantasette e, ciò che più conta, per-

¹²⁶ Così G. TONIOLO, *Storia economica dell’Italia liberale (1850, 1918)*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 90-91.

ché sembrava una condanna fatale e irreversibile, mentre le entrate mostravano una stazionarietà desolante¹²⁷ (rispetto al gettito totale annuo di 570 milioni degli stati preunitari), le spese dovevano aumentare se il nuovo Stato voleva fare fronte agli obblighi che gli incombevano.

Per provvedere alle esigenze ricordate, se era naturale pensare allo strumento fiscale, non era facile ricorrervi.

Era minoritaria nella cultura e nella prassi del paese l'opinione di Minghetti, di Scialoja,¹²⁸ di Sella sulla ragion d'essere e sulla funzione dei tributi:

Non è sinora penetrata nelle nostre abitudini – osservò il deputato biellese durante il suo primo incarico ministeriale – la persuasione che il governo è parte di noi stessi, che non è nostro nemico il fisco, che, il contrario, è il nostro aiuto principale e che è quello, senza il quale non avremmo sicurezza, protezione, strade, istruzione, non avremmo nulla.¹²⁹

Di contro nel Regno di Sardegna “già nel 1848 fu sollevato il velo, da cui era stata coperta la vera condizione delle finanze, con una relazione del conte Ottavio di Revel, ministro delle finanze, sulle vicende dell'economia dello Stato dal principio del regno di Carlo Alberto fino al 1846”;¹³⁰ e questa innovazione, conseguenza evidente della conferma dello Statuto, di discutere ogni anno sulla quantità, sulla qualità, sulla durata delle spese e sulle entrate per farvi fronte, non fu più abbandonata.¹³¹

Aveva scritto Scialoja che, se “la via più semplice per mostrare alla gente quale è lo stato delle sue finanze è la pubblicazione dei documenti ufficiali”, “il governo napoletano solo in Europa non pubblica né bilanci né conti”: erano rimaste lettera morta le indicazioni di chi, come Giuseppe Maria Galanti, sul

¹²⁷ Si veda E. MORPURGO, *La finanza. Studi di economia pubblica e di statistica comparata*, Firenze, Le Monnier, 1877, pp. 8-9.

¹²⁸ “L'imposta – aveva scritto Minghetti – è dunque una porzione di entrata tolta a ciascun cittadino dal governo per le pubbliche necessità: ovvero il governo è come un altro cooperatore della produzione che insieme coll'operaio, col capitalista e col possidente viene a prendere la sua rata nel riparto del prodotto netto” (così in *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, libri cinque, Firenze, Le Monnier, 1859, seconda edizione 1881, V); così anche A. SCIALOJA, *Principi di economia sociale esposti in ordine cronologico*, Napoli, 1840, p. 40.

¹²⁹ Così Q. SELLA il 3 luglio 1863, in *Discorsi parlamentari*, 5 voll., Roma, tipografia della Camera dei Deputati, 1887, IV, p. 472 e questo concetto il Sella ribadirà più volte.

¹³⁰ Così A. PUVIANI, *Teoria della illusione finanziaria*, Palermo, Sandron, 1903, e oggi a cura di F. Volpi, Milano, Isedi, 1973, p. 68; che “La pubblicità è massimamente necessaria in tutto ciò che riguarda le pubbliche finanze” lo scrisse anche Cavour su *Il Risorgimento* del 25 gennaio 1848 in C. CAVOUR, *Scritti di economia (1835-1850)*, a cura di Francesco Sirugo, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 299.

¹³¹ Si veda G. MARONGIU, *Urbano Rattazzi: finanze, fisco e Statuto albertino*, relazione presentata al 64° Congresso di storia del Risorgimento su “Cavour e Rattazzi: una collaborazione difficile”, tenuto ad Alessandria nei giorni 7-20 ottobre 2009.

finire del Settecento (nella *Descrizione geografica e politica delle Sicilie*), aveva proposto non solo il decentramento amministrativo delle provincie, non solo la riformulazione del catasto, ma anche la trasparenza dei bilanci pubblici.¹³²

Anche con riguardo al fisco, diversi erano stati gli obiettivi perseguiti dai differenti Stati preunitari. "Il Piemonte ha tassato, ha tassato spietatamente", si constatò.¹³³

Ma, persuaso della necessità di svolgerne la vita economica, ha contemporaneamente costruito ferrovie e strade ordinarie, le ha ampliate, insomma ha impresso alla vita economica quell'impulso che solo poteva essere dato sotto la direzione di quella mano vigorosa, di quella mente elevatissima che era il conte di Cavour.¹³⁴

Altri aveva privilegiato l'apparente beneficio di una tassazione non pesante a scapito degli investimenti per l'ammodernamento e aveva preferito perseguire lo scopo eminentemente politico di non suscitare alcun dibattito sulla giusta ripartizione del prelievo e sulle finalità delle spese; così il sistema tributario napoletano, aveva mostrato "troppo essere la predilezione per le imposte sui consumi e sommo il timore di scontentare i ceti medi con le imposte sulle professioni, sui commerci e sulle industrie".¹³⁵

Insomma, anche ad accettare il giudizio benevolente espresso da uno dei superstiti del movimento federalista neoguelfo napoletano, per il quale "se la politica finanziaria napoletana non era stata la più felice, era stata certamente la meno dispendiosa",¹³⁶ era giocoforza concludere, con lo stesso, che le scelte al riguardo dei due Regni erano state ispirate a opposti criteri.

E le differenze non riguardavano solo i due più grandi Stati preunitari.

Conseguentemente, scrisse Marco Minghetti,

Se si prendono in esame le leggi di imposta che vigevano nei vari Stati innanzi il 1859, si vedrà quanto diversificassero fra loro tranne un solo punto, cioè l'imposta

¹³² Così A. SCIALOJA, *I bilanci del Regno di Napoli e degli Stati Sardi, con note e confronti*, Torino, Società editrice italiana di M. Guigoni, 1857, p. 18.

¹³³ La stampa satirica soprannominò Cavour, ministro delle finanze, "don Piglia" ma non nascose che maneggiava i numeri con chiarezza e con eloquenza e lo gratificò di "poeta delle cifre" (si veda E. GIANERI, *Cavour nella caricatura dell'Ottocento*, Torino, 1957, spec. pp. 77-106).

¹³⁴ Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., IV, p. 230; oggi G. PESCOLIDO, *Unità nazionale* cit., p. 96 sgg.

¹³⁵ Così A. SCIALOJA, *I bilanci* cit., p. 135; al riguardo si veda: L. EINAUDI, *Di una controversia fra Scialoja e Magliani intorno ai bilanci napoletano e sardo*, in *Saggi bibliografici e storici intorno alle dottrine economiche*, Roma, Edizioni di Storia e letteratura, 1953, pp. 215-227.

¹³⁶ Si veda G. SAVARESE, *Le finanze napoletane e le finanze piemontesi dal 1848 al 1860*, Napoli, 1862, p. 39.

prediale, ma questa medesima fondata su catasti diversi era riscossa in diverse misure e con diverse forme. Se poi si parla delle imposte dirette su redditi non fondiari in talune Province erano molteplici e svariatissime: in altre neppure esistevano. La stessa varietà si riscontrava nella tassa sugli affari.¹³⁷

È sufficiente pensare che, mentre nel Regno di Sardegna, da anni era tassata anche la ricchezza mobiliare e pesante era la imposizione sulle successioni, l'uno e l'altro tributo erano assolutamente sconosciuti nelle province che erano state borboniche e papaline.

Il tentativo di omogeneizzare il prelievo e di aumentarne la consistenza per provvedere ai bisogni sempre più pesanti, era, quindi, destinato a scontrarsi con le resistenze di più di metà dell'Italia che quelle forme di imposizione non conosceva. E portava argomenti a quella pubblicistica che, rimpiangendo le vecchie dinastie, ne ricordava e lodava la mite politica fiscale e denunciava duramente i semplici progetti di rinnovamento.

È vero che, già allora, non erano mancati gli studiosi che, come Scialoja, avevano denunciato cosa si nascondeva sotto la vagheggiata oasi di buon governo borbonico.

Ma è altrettanto vero che il compito di costoro era ben più difficile perché essi scrivevano libri che andavano letti in un paese nella sua più gran parte analfabeta mentre i 'laudatores temporis acti' criticavano tributi che dovevano essere pagati da tutti ed erano ben più percepibili di argomentate dissertazioni.

La nuova classe dirigente doveva, quindi, combattere, innanzi tutto, contro i miti creati dalla pubblicistica avversa, miti talmente forti e duri che ancora oggi sopravvivono e resistono anche alle descrizioni di coloro che quella realtà videro da vicino e attentamente studiarono.¹³⁸

Non avevano giovato all'è disastrose finanze pontificie i prestiti che i Rothschild, del ramo di Parigi, concessero, a dure condizioni, per ben otto volte, nel 1831, nel 1832, nel 1833, nel 1837, nel 1850, in seguito al ritorno di Pio IX da Gaeta, nel 1854, nel 1855 e, infine, nel 1857. Essi, infatti, si scontrarono con "l'incapacità profonda della classe dirigente ecclesiastica di accogliere le nuove istanze economiche e sociali e di accettare i principi politici costituzionali che avrebbero minato l'assolutismo papale" e furono risucchiati da un si-

¹³⁷ Lettera *Ai suoi elettori* del 1° ottobre 1865, Bologna, tip. Monti, 1865.

¹³⁸ Si vedano G. CARANO DONVITO, *L'economia meridionale prima e dopo il Risorgimento*, Firenze, Vallecchi, 1928, p. 27 e prima ancora *La finanza del nuovo Regno d'Italia e i suoi effetti sulle condizioni delle classi rurali nel Mezzogiorno e Sicilia*, «Giornale degli economisti e riv. di statistica», serie terza, Roma, 1910, p. 493; nonché G. FORTUNATO, *La questione meridionale e la riforma tributaria* (1904), in *Il Mezzogiorno* cit., II, p. 534 e sgg.; nella letteratura moderna, N. OSTUNI, *Finanza ed economia nel Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Liguori, 1992, pp. 311-317.

stema economico e finanziario “in cui il disavanzo si trasformava da avvenimento straordinario a caratteristica strutturale del debito pubblico”.¹³⁹

Con riguardo allo Stato del Borbone, scriverà Giustino Fortunato, se poche erano le imposte – perché la ricchezza mobile e le successioni erano del tutto libere – ben gravi erano le tariffe doganali e la imposta sui terreni, assai più gravi che altrove. La fondiaria, con le addizionali, saliva tra noi a circa trentacinque milioni, mentre in Piemonte non dava più di venti; così anche per le dogane che avevano cinto il Regno d’una immensa muraglia, peggio che nel medio evo, quando almeno ora Pisa e Venezia, ora Genova e Firenze avevano quaggiù grazia di privilegi e di favori;¹⁴⁰

per non dire del peso gravosissimo sul sale, sul tabacco e su altri consumi fondamentali.¹⁴¹

A ben guardare non solo non era (e non è) possibile glorificare il passato borbonico, ma in esso non v’era nulla da attingere per edificare un nuovo sistema fiscale neppure per chi, astretto dalla necessità di provvedere con l’urgenza dettata dalla specifica drammatica situazione del paese, e quindi comprensibilmente avido di modelli cui ispirarsi, avesse inteso sacrificare in qualche misura la qualità a vantaggio della rapidità dell’intervento. Non a caso dell’opera, di grande originalità e di amplissima documentazione, che Francesco Saverio Nitti dedicherà al “Bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97”,¹⁴² Agostino Monzilli, Luigi Zammarano e Giustino Fortunato giudicheranno debole la parte nella quale si affermava la solidità finanziaria del regno borbonico, ricco di monete d’argento e povero di imposte e di debito pubblico; così come la critica più moderna definisce ‘abbastanza ardita’ la tesi nittiana secondo la quale il sistema tributario borbonico basato sui

¹³⁹ Così D. FELISINI, *Le finanze pontificie e i Rothschild 1830-1870*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 204 e 205.

¹⁴⁰ G. FORTUNATO, in *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano* cit., II, p. 534 e sgg. In questo lavoro Fortunato riconobbe a Nitti il grande merito di avere distrutto, con i propri studi (si veda alla nota 112), “la strana leggenda che il Mezzogiorno pagasse poche imposte (allo stato unitario) e contenesse grandi ricchezze” (era questo uno dei maggiori pregiudizi dei settentrionali, specialmente ‘dei signori lombardi’), ma su un punto dissenti radicalmente dal più giovane Nitti là dove questi sostenne che il Sud, nel 1860, “possedeva, tranne la educazione pubblica, tutti gli elementi per una trasformazione”.

¹⁴¹ Occorre, inoltre, ricordare che “Quanto alla Sicilia la maggior entrata era ricavata dalla ‘tassa sulla macinatura dei grani’ (quindici milioni nel 1860 contro gli undici della fondiaria). Negli ultimi anni del governo borbonico gravò per 12 lire a testa, mentre, in Italia, nel 1876, per lire 3,07” (così G. CARANO DONVITO, *L’economia meridionale* cit., pp. 29-30).

¹⁴² Si veda, oggi, F.S. NITTI, *Scritti sulla questione meridionale* cit., II, p. 9 sgg.; sia ben chiaro che Nitti non intendeva attizzare sopiti dissidi regionali, ma difendere l’unità dal pericolo di accrescere quello che definiva il ‘sacrificio’ dell’Italia meridionale.

bassi tributi e sull'esonero da imposte della ricchezza mobiliare era di per sé più favorevole allo sviluppo economico che non quello piemontese,¹⁴³ gravoso nelle imposte, specialmente dirette e impegnato in spese pubbliche di investimento.

Ma non era neppure possibile preferire l'ordinamento piemontese più pesante, ma più redditizio.

Occorreva necessariamente volgere l'occhio altrove, onde non è corretto affermare (e di ciò si dirà più oltre) che la diversa esperienza sardo-piemontese, che aveva creato un *humus* attento alla nozione e alla funzione delle imposte, fu ribaltata, pari pari, sull'intero paese.

Non sarebbe stato sufficiente neppure se lo si fosse voluto. Infatti l'ordinamento tributario 'sardo' era modellato sulle esigenze di uno Stato ben più piccolo del nuovo Regno e, quanto all'efficienza e all'equità, nonostante la ricercata diversificazione delle fonti, dal 1853 non era più riuscito a garantire il pareggio e vi aveva un peso ancora preponderante la tassazione indiretta: nel 1859 le imposte indirette (dogane, sale, tabacchi, gabelle varie) risultavano per il 39% del totale, le imposte dirette (prediali, personali, pascoli, sulle patenti, diritti di successione, manomorta) per il 22%, i proventi dei servizi pubblici (ferrovie, poste e telegrafi) per il 13%, le tasse sugli affari per il 12%, il lotto per il 7%.¹⁴⁴

Occorreva cercare di innovare.

15. IL DISAVANZO FRA ENTRATE E SPESE E LA PREFERENZA, INIZIALE, PER UNA POLITICA DI PRESTITI

Le descritte difficoltà non disarmarono chi le doveva affrontare e non erano soltanto i titolari del ministero delle finanze ma anche quanti ne condivisero le responsabilità, come Filippo Cordova, Paolo Cortese e Gaspare Finali che, nei primi anni '60, in quel dicastero, svolsero le delicate funzioni di segretario generale.

Anzi, si disse, la raggiunta unità e le conseguenti libertà avrebbero generato tali entusiasmi, attività, energie da agevolare il difficile avvio.

Vedete, o signori – disse Minghetti nel 1860, in occasione della discussione sul prestito di centocinquanta milioni – come il Piemonte durante l'epoca in cui veniva ampliando il suo debito fino a portarlo da 67 milioni a 850, non perciò punto scapi-

¹⁴³ Si veda F. FORTE, *Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno*, Torino, Einaudi, 1982, p. 70.

¹⁴⁴ Si veda P. Norsa – M. Da Pozzo, *Imposte e tasse in Piemonte durante il periodo cavouriano*, Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1961.

tava nella pubblica ricchezza, che anzi la produzione veniva aumentando, l'agricoltura si perfezionava, il commercio fioriva, il movimento delle strade ferrate portava dovunque l'operosità, l'industria ed un miglioramento generale.

Ora chi può dubitare che il medesimo non avvenga nelle altre province, le quali hanno tante fonti di ricchezza, poco produttive invero sinora per il mal governo, ma che mercé la libertà ed un savio reggimento diverranno in breve copiosissime?¹⁴⁵

Neppure la morte di Cavour (gli succedette alla guida del governo Bettino Ricasoli) smorzò la fiducia anche se il disavanzo del 1861, indicato in trecentoquattordici milioni alla presentazione del bilancio, era andato crescendo. Nel 1861, infatti, le entrate diminuirono – per l'abolizione di alcune imposte nelle Marche e in Sicilia –, le spese subirono un sensibile rialzo, ascendendo alla somma di novecentosessantadue milioni e così, nella esposizione finanziaria fatta da Bastogi il 21 dicembre 1861 alla Camera dei Deputati, il disavanzo era già calcolato in quattrocento milioni.¹⁴⁶

Oggi però – soggiunse il ministro, con tono tutt'altro che drammatico – l'Italia non esce da un disastro come la Francia nel 1815 (omissis).

Oggi anzi l'Italia ricomponendosi a Stato unico e compiendo così politicamente ed economicamente il suo vero essere di nazione, è sul punto di vedere centuplicare le sorgenti della sua prosperità. Essa, quindi, non può, senza taccia di poca fede nelle sue forze, perdere la fiducia e, direi pure, la certezza di vedere aumentata in breve spazio di tempo la rendita di ciascuna delle sue imposte indirette, né di vedere accrescere in altri modi il suo bilancio.¹⁴⁷

Nel frattempo il prestito di '500 milioni' aveva avuto grande successo e non c'è da stupirsi perché "In un paese in cui la formazione del capitale era ancora estremamente lenta, in cui pochi erano i risparmi depositati negli istituti di credito ed era ancora assai forte la riluttanza a ogni forma di investimento che comportasse un rischio, era ben naturale che un interesse sicuro del 7 per cento attirasse una gran parte delle disponibilità di denaro liquido".¹⁴⁸

Non fu l'ultima legge in tale senso e anzi l'offerta risultò ben presto inferiore alle richieste sempre più frequenti e sempre maggiori dello Stato¹⁴⁹ il

¹⁴⁵ Così M. MINGHETTI, il 27 giugno 1860, in *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 60.

¹⁴⁶ Per la narrazione analitica di queste vicende si veda C. TIVARONI, *Storia critica del Risorgimento italiano. L'Italia degli Italiani*, Torino, Roux Frassati e C., 1895-97, tomo II, pp. 259-263 e ivi i dati dei bilanci degli Stati preunitari.

¹⁴⁷ L'esposizione finanziaria è pubblicata da L. IZZO, *La finanza pubblica* cit., pp. 172-186.

¹⁴⁸ Così G. LUZZATTO, *L'economia italiana* cit., p. 48.

¹⁴⁹ Nel senso che "il mercato finanziario fu, quindi, egemonizzato dai titoli del debito pub-

quale, per il collocamento di una larga parte dei prestiti, fu costretto a ricorrere al mercato di Londra e, soprattutto, a quello di Parigi nel quale "per decenni vennero negoziati quantitativi di titoli italiani molto superiori a quelli di ogni altra borsa italiana o estera presa singolarmente contribuendo non poco a tenere legata l'economia italiana a quella francese".¹⁵⁰

Inneggabili furono gli effetti positivi, economici e politici, di un sì rilevante afflusso di capitali stranieri.

Quale primo vantaggio (come disse Ubaldino Peruzzi, il toscano ministro dei lavori pubblici con Cavour e con Ricasoli, nella risposta alla Commissione d'inchiesta sull'esercizio delle ferrovie) si ebbe di vedere costruite le strade ferrate in tempi brevi e in anni in cui lo Stato, che aveva anche altri ingenti e urgenti bisogni, non avrebbe potuto sostenere il fabbisogno previsto di circa 150 milioni all'anno per alcuni anni:¹⁵¹ invece, alla fine del 1864, 3396 Km erano in esercizio e altrettanti in costruzione o in progetto, alla fine del 1866 la rete superò i 4.000 Km (nel 1876, raggiungerà gli 8.500) e Roma, Napoli, Bari erano in comunicazione ferroviaria con Bologna, Firenze, Genova, Milano, Torino.

Così come, soggiunse, se ne ottenne anche un altro di vantaggio, e non da poco, perché, "in quei momenti di incertezza politica, l'Italia legò alle sue sorti gli interessi dei capitalisti grossi e piccoli dei principali Stati d'Europa".

Per altro gli investimenti stranieri in titoli del debito pubblico, sottoponevano le finanze italiane alle censure e al controllo estero¹⁵² ed esponevano la valutazione dei titoli alle forti oscillazioni dei grandi mercati finanziari internazionali con grave minaccia per il credito dello Stato: è questo il caso che si verificherà durante la grave crisi sui mercati di Londra e di Parigi nel 1866.¹⁵³

blico" si veda A. ALEOTTI, *Borsa e industria. Cento anni di rapporti difficili* (1861-1989), Milano, 1989, p. 27 sgg.

¹⁵⁰ Così G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1979, nona ediz., V, p. 242.

¹⁵¹ Per i costi a chilometro di una linea a un solo binario e per un programma minimo che richiedeva, nel 1861, la costruzione urgente di 6.000 Km, in aggiunta ai 2.000 esistenti, si veda C.F. FERRARIS, *Le ferrovie*, in *Cinquant'anni di storia italiana* cit. II; non a caso la fondazione della società italiana per le strade ferrate meridionali appare "come la prima grande iniziativa capitalistica nazionale" (così E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Pietro Bastogi e la fondazione della società italiana per le strade ferrate meridionali*, in *Bollettino storico livornese*, 1953, anno I, nn. 1-2, pp. 5-17).

¹⁵² F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, p. 489 sgg.

¹⁵³ Si veda *amplius*, *infra* al cap. secondo.

16. L'AVVIO DI UN PROGETTO FISCALE UNITARIO NELLE PROPOSTE DI BASTOGI:
LE PRIME DURE RESISTENZE

Con il passare dei primissimi anni le riserve si andarono, così, infittendo tant'è che "Imposte, imposte e null'altro che imposte" dirà il neo ministro delle finanze, Quintino Sella, nel 1862, quando le entrate tributarie coprivano poco più della metà delle spese e due terzi di queste erano assorbite dal mantenimento dell'esercito e dal servizio del debito pubblico.

Dovere di obiettività vuole, però, si dica, per tornare ai mesi successivi alla scomparsa di Cavour, che le difficoltà e le resistenze si infittivano al momento di passare alle concrete realizzazioni.

Se ne rese ben conto Bastogi quando decise di estendere il decimo di guerra sulle varie imposte a tutte le province – ed erano più di mezza Italia – che, con poca giustizia, ne erano state sino ad allora escluse.

Vi riuscì nel novembre del 1861, nonostante l'accanita resistenza dei Deputati del Mezzogiorno e della Sicilia, ma le gravi difficoltà incontrate e le vivaci lotte mostrarono quale ardua impresa fosse, per l'erario, ottenere maggiori entrate:

In fondo ai cuori cominciarono a germogliare sospetti angosciosi e il dubbio di qua che i cittadini del Mezzogiorno volessero sottrarsi studiosamente ad ogni sacrificio, di là che i Settentrionali, di tanto più ricchi, pretendessero di aggravare in malo modo, e di sorpresa, la mano su quelli che già vivevano in condizioni miserrime.¹⁵⁴

I contrasti e le contrapposizioni coinvolsero così gli obiettivi e i mezzi.

V'era chi non intendeva rinunciare alla equa e razionale distribuzione dei carichi pubblici e chi osservava che "non era questo il problema che si trattava di risolvere in Italia perché ... ciò che allora si cercava non era che di eguagliare l'entrata con la uscita senza badare troppo alla via per la quale la meta si potesse raggiungere".¹⁵⁵

E anche sulla via da seguire due soluzioni si contrapponevano, se lasciare a ciascuno degli antichi Stati le proprie imposte, aggravandone la misura, oppure tracciare un ordinamento tributario nuovo, uniforme e comune a tutto il Regno.

¹⁵⁴ Così E. ARBIB, *Cinquant'anni di storia parlamentare del Regno d'Italia*, Roma, 1900-1902, II, p. 706.

¹⁵⁵ Così A. PLEBANO, *op. cit.*, I, pp. 337-338.

Fu la seconda la via prescelta perché “Abbondano i fatti a provare – scriverà Bonghi – che per altro modo non si sarebbe potuto indurre nelle varie parti del paese, così di fresco accozzate assieme, la persuasione che ciascuna portasse una porzione uguale degli oneri, che la creazione del nuovo Regno imponeva a tutte. E senza questa persuasione era evidente – ed i fatti che nonostante essa sono pure successi lo hanno provato a chi non l’avesse voluto credere allora – che noi italiani ci saremmo presi per i capelli ed avremmo finito col voltarci le spalle”.¹⁵⁶

Fu il ministro delle finanze in carica che decise di rompere gli indugi e di proporre il riordinamento delle tasse indirette di registro, di bollo e sulle concessioni governative, l’estensione a tutto il regno dell’imposta sulla manomorta e l’introduzione della tassa sul movimento ferroviario, ma Bastogi, come qui di seguito si dirà, non ebbe la fortuna di vedere portata a compimento l’opera sua.

¹⁵⁶ Così R. BONGHI, *Storia della finanza italiana dal 1864 al 1868. Lettere al commendatore Giuseppe Saracco*, Firenze, 1868, p. 55; si veda anche M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 297.

CAPITOLO SECONDO

LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

1. L'ESTENSIONE DELLA TARIFFA DOGANALE 'SARDA', I TRATTATI DI COMMERCIO E LA STAGIONE DEL LIBERISMO

Le politiche doganali degli stati pre-unitari erano state improntate a scelte diverse. All'inizio degli anni 'cinquanta' si erano orientati decisamente verso il liberoscambismo il Regno di Sardegna e il Granducato di Toscana mentre rigorosamente protezioniste erano state le determinazioni dello Stato pontificio e del Regno delle Due Sicilie, rese più gravi, quanto agli effetti, dalla povertà delle comunicazioni.

Tra il 1859 e il 1860, con la soppressione delle dogane interne e l'applicazione uniforme della tariffa vigente nel Regno di Sardegna, il libero scambio fu esteso a tutto il Paese.

Il sistema della tariffa sarda – ricordò Sella nella relazione decennale sulle gabelle del 12 dicembre 1871 – si può riassumere nei seguenti tratti generali: esclusione di ogni intento di protezione; dazi di importazione a peso o misura, ma ragguagliati tutt'al più al dieci per cento sul valore, fatta soltanto eccezione per alcuni articoli come i coloniali; esenzione da dazi sull'importazione di materie prime, ivi compresi i cereali; esenzione quasi totale dai dazi di esportazione.¹

I criteri sottesi alla politica doganale liberista erano stati illustrati da Cavour nel corso della discussione dei decreti reali che, tra l'agosto e il settembre del 1860, avevano diminuito le tariffe per l'importazione dei tessuti e dei loro componenti.²

¹ Q. SELLA, in *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 311.

² Si veda C. CAVOUR, *Discorsi parlamentari*, a cura di D. Cantimori, Torino, Einaudi, 1962, pp. 245-262.

In quell'occasione – si è osservato – il Cavour aveva disegnato uno schema del futuro sviluppo economico italiano fondato sul presupposto, comune a tutta la corrente libero-scambista, che all'Italia fosse riservato un avvenire essenzialmente agricolo, ma che tuttavia individuava nella situazione concorrenziale creata dall'apertura del mercato italiano lo stimolo fondamentale per lo sviluppo e la diffusione in tutta la penisola di quelle industrie che la disponibilità in loco di materie prime permetteva di considerare 'naturali', dalla filatura e torcitura (ma non tessitura) della seta ai prodotti chimici per cui lo zolfo è materia indispensabile, all'industria meccanica che avrebbe tratto vantaggio dalla soppressione del dazio sull'importazione dei metalli ferrosi, anche se ciò doveva significare la rinuncia a ogni avvenire siderurgico del Paese. Entro questi limiti, il Cavour riteneva che non mancassero all'Italia unita le risorse indispensabili per misurarsi validamente con la concorrenza straniera.³

Iniziava, così, la stagione dei conseguenti trattati di commercio voluti anche “per introdurre poco a poco nel concerto delle grandi potenze il nuovo Stato e farlo riconoscere”.⁴ Nel 1863, sotto la guida espertissima di Antonio Scialoja,⁵ fu stipulato il trattato con la Francia al quale seguirono quelli con la Gran Bretagna, la Russia, i Paesi Bassi e il Belgio (tutti del 1863), con la Danimarca (1864), con la Spagna (1870), con gli Stati Uniti d'America (1871):⁶ il solo commercio di esportazione e di importazione nei confronti della Francia che, nel 1865, era rispettivamente di 235 e di 267 milioni salì, nel 1876, a 547 e a 428 milioni, ma tutto il commercio internazionale si sviluppò, negli stessi anni, da un miliardo e mezzo a due miliardi e ottocento milioni.

Quanto agli effetti, sembra di potere dare, oggi, risposte e valutazioni concrete sia sul versante merceologico che territoriale evitando, quindi, semplicistiche condanne o assoluzioni.

È, così, indubitabile che la scelta liberista provocò immediati e rilevanti vantaggi alle esportazioni agricole e a tutto il comparto primario in genere, che allora prevaleva largamente nel settore produttivo italiano, e quindi anche all'agricoltura meridionale, in particolare quella specializzata: “il trattato di commercio con la Francia assicurò alle nostre produzioni agricole larghi sbocchi sui mercati esteri, così che in breve la loro esportazione crebbe in propor-

³ Così R. ROMEO, *Il liberismo e la destra*, in *Italia moderna fra storia e storiografia*, Firenze, Le Monnier, 1977, p. 120.

⁴ Così C. DE CESARE, *La vita, i tempi e le opere di Antonio Scialoja*, Roma, Fozzani, 1879, p. 176.

⁵ Si veda A. MAGLIULO, *Il trattato di commercio tra Italia e Francia del 1863. Il ruolo diplomatico-parlamentare di Antonio Scialoja*, in *Antonio Scialoja e la politica economica del Risorgimento*, a cura di P. Barucci, G. Gioli, P. Roggi, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 2009, p. 101 sgg.

⁶ Si veda U. CALDERONI, *I cento anni della politica doganale italiana*, Padova, Cedam, 1961, p. 18 sgg.

zione doppia per gli oli, tripla per gli agrumi, decupla per i vini” scriverà Giustino Fortunato e soggiungerà che “appena dopo un decennio la produzione del frumento era cresciuta da 12 a 20 milioni di ettolitri, il vino saliva da 2 a 8 milioni, l’olio da 600 mila a un milione e mezzo”.⁷

Quanto alle diverse realtà preunitarie le conseguenze furono pressoché irrilevanti in Lombardia, perché il regime di protezione era già in precedenza mite (solo l’industria serica ebbe a soffrire per la perdita del mercato viennese in parte compensata dall’apertura del più modesto mercato italiano), nonché in Toscana (preoccupata per le sorti dell’industria del cotone assai diffusa in provincia di Pisa in forma domestica o artigianale ottenne la sospensione del dazio di importazione sulle materie prime) e nello Stato Pontificio ove la barriera protettiva era alta, ma la scarsa consistenza dei nuclei manifatturieri, presenti a Civitavecchia, a Terni, a Tivoli, a Fabriano, limitò, quasi del tutto, le ripercussioni negative.

Diverso l’impatto nel ‘Napoletano’ dove, come già accennato, le industrie esistenti godevano di una rilevante protezione (in alcuni casi fino all’80% del valore del prodotto importato) e così alla estensione repentina della tariffa sarda e alla concorrenza delle imprese settentrionali alcuni studiosi hanno fatto risalire la crisi dei nuclei industriali dell’Italia meridionale e l’ampliamento del divario tra il Nord e il Sud del paese. Negli anni tante certezze sono svanite perché varie e generali erano le ‘debolezze’ dell’industria meridionale,⁸ perché la formazione del mercato nazionale fu lenta e fu ostacolata dall’arretratezza della rete ferroviaria (e, quando questa sarà ampliata, dai costi elevati del relativo trasporto) e perché le frange tecnicamente più arretrate del settore siderurgico nella Sila, e metallurgico nel Napoletano non erano in grado di reggere né la concorrenza settentrionale, né quella internazionale.⁹ Infatti, si osserva, gli opifici, diventati poi le Cottoniere Meridionali, ove erano presenti tenacia e capacità imprenditoriali, disponibilità di capitali ed elevati livelli tecnologici e organizzativi, superarono abbastanza agevolmente la grave crisi di adattamento post-risorgimentale e l’industria del cotone si salvò. Le difficoltà furono, invece, gravi per l’industria della lana, che, importante per numero di occupati e per dimensioni di impianti, lavorava, però, una materia prima scadente e costosa e produceva, perciò, tessuti dozzinali ad alto prezzo.

⁷ Così G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno* cit., II, pp. 551 e 559.

⁸ Così C. BARBERIS, *Le campagne italiane dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 167.

⁹ Si veda *amplius* G. MARONGIU, *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, Cedam, 1988, pp. 61-77 e *ivi* il riferimento agli importantissimi lavori di G. Luzzatto e di R. Romeo.

Per altro, anche ad ammettere che queste diversificate realtà fossero ben conosciute, è difficile immaginare che, a fronte delle scelte e degli esempi che venivano da paesi per noi importantissimi, quali la benevolente Gran Bretagna e la tollerante Francia, dall'insegnamento di maestri autorevolissimi e dall'azione di uomini politici preminenti, fossero proponibili soluzioni diverse da quelle, in concreto, assunte.¹⁰

Assolutamente minoritarie furono le voci che invitarono a "una qualche prudenza nel diminuire i dazi, nel modificare le tariffe doganali a rompicollo, a precipizio" e ancora più rare quelle dissenzienti. Tra le prime quella di un giovanissimo Sella,¹¹ tra le seconde quella dell'altrettanto giovane Giuseppe Colombo che, nel rapporto sull'Esposizione italiana di Firenze del 1861 (su *La Perseveranza del 1861*), constatò che "se essa fu una delle dimostrazioni di fatto più energiche della nostra unità, dall'altro essa venne a rivelare nella nostra industria una dolorosa insufficienza" e soggiunse:

La libera concorrenza è un grande fecondo principio e si può francamente proclamarlo ove lo sviluppo industriale è giunto a tale punto da non temere o da bilanciare l'importazione estera; ma fino a che l'industria di un paese non ha raggiunto un simile sviluppo, finché non ha corpo e robustezza di vita, un protezionismo, tuttoché limitato, non è dannoso, ma necessario.¹²

Era l'anticipazione della protesta ben più dura che, di lì a poco, avanzeranno Ercole Lualdi, i cotonieri lombardi, Robecchi, Alessandro Rossi¹³ ma occorrerà attendere i primi anni '70 per vedere scoppiare, sul liberismo e sul protezionismo, un intenso dibattito dai risvolti politici e pratici.¹⁴

2. LA RIFORMA DELLE IMPOSTE INDIRETTE SUGLI AFFARI NEL PROGETTO DI BASTOGI

Nel campo fiscale la vera e propria opera di unificazione normativa e di innovazione iniziò dalle imposte indirette sugli affari.¹⁵

¹⁰ Sul movimento economico-politico del libero scambio si veda W. CUNNINGHAM, *The Rise and Decline of the Free Trade Movement*, London, 1904.

¹¹ Si veda Q. SELLA, il 27 maggio 1861 alla Camera, in *Discorsi parlamentari* cit., vol. V, pp. 513-523; a commento si veda G. ARE, *Il problema dello sviluppo industriale nell'età della Destra*, Pisa, Nistri-Lischi, 1965, pp. 17-44.

¹² Così G. COLOMBO, *Industria e politica nella storia d'Italia* cit., p. 89 sgg.

¹³ Si veda G. MARONGIU, *Alle radici* cit., pp. 598-620.

¹⁴ Si veda *infra* al cap. terzo.

¹⁵ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., p. 57 sgg.

Era logico che ciò avvenisse, e anche opportuno, perché, pur variando l'altezza del prelievo, la disciplina dell'imposta di registro, sotto l'influenza delle leggi e della dottrina francesi, era molto simile nei diversi Stati pre-unitari.

Al modello francese si ispirava ancora una volta il progetto di sistemazione delle tasse sugli affari che Bastogi, il 4 luglio 1861, presentò alla Camera.

Per quanto riguarda specificatamente l'imposta di registro, che comprendeva anche le tariffe del tributo successorio, non poche erano le difficoltà da superare in quanto le successioni erano esenti da qualsiasi tassa nelle province meridionali ed erano colpite, invece, in tutte le altre e con particolare rigore in Piemonte e in Lombardia, ove erano tassate anche quelle in linea retta: non a caso, nel 1859, mentre nel Regno di Sardegna, con una popolazione di 4.500.000, il gettito fu di lire 14.825.000 e in Lombardia (popolazione 2.800.000) di lire 5.388.000, a Napoli e Sicilia (pop. 9.000.000) fu di lire 3.472.750.

La proposta di unificazione aveva, quindi, per obiettivo non solo di omogeneizzare fra le varie province il peso di questi tributi, ma anche di trarne un più largo gettito.

Furono estese a tutto il Regno le tasse di successione, ma fu mitigato il rigore eccessivo che avevano in Piemonte stabilendo un minimo di esenzione (cinquecento lire nette) e fissando saggi relativamente miti per le successioni in linea retta, ammettendo la detrazione delle passività e prevedendo aliquote diverse in quella collaterale secondo il grado di parentela.

Il progetto fu inviato alla Camera e qui si arenò qualche mese perché i Deputati furono duramente impegnati dalle discussioni sulla questione napoletana e sull'ordinamento amministrativo.

Si giunse, così, faticosamente alle soglie della primavera del 1862, quando in Parlamento si aprì un duro dibattito (l'attacco più violento fu di Rattazzi) sulla tolleranza mostrata dal governo di Ricasoli verso i comitati di provvedimento, di ispirazione garibaldino-mazziniana, che si erano riuniti a Genova con lo scopo di raccogliere volontari, armi e denari per qualsivoglia impresa patriottica e *in primis*, per Roma e per Venezia:

l'associazione, disse il Presidente del Consiglio il 25 febbraio, è un diritto dei cittadini e il governo non può colpirla... la libertà in Italia sarebbe uccisa se si volesse impiegare la forza non per frenare gli abusi, ma per impacciare l'uso della libertà.¹⁶

Ma, quali che fossero le corrette risposte del presidente del consiglio, non era facile per costui resistere alle trame sempre più fitte "dei politici intrighi e

¹⁶ La frase è riportata da S. SPAVENTA, *Lettere politiche (1861-1893)*, a cura di G. Castellano, Bari, Laterza, 1926, p. 29.

delle basse cospirazioni di Corte" (così le definì)¹⁷ e, il 1° marzo 1862, Ricasoli presentò le dimissioni che furono subito accettate dal monarca lieto di liberarsi di un uomo troppo liberale e autonomo.

3. DAL GOVERNO RICASOLI A QUELLO RATTAZZI: LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO BASTOGI DA PARTE DEL NUOVO MINISTRO DELLE FINANZE, QUINTINO SELLA

La guida del nuovo governo fu affidata a Urbano Rattazzi, molto gradito al re, che intendeva anche riprendere la politica personale di conciliazione con i radicali meridionali già tentata nel 1860-61, ma uomo che suscitava le diffidenze di molti dentro e fuori del Parlamento, anche tra coloro che avevano "allargato il fiato al sentirsi liberati dalla dominazione etrusca":¹⁸ espressione che la diceva lunga sulla difficoltà di superare, tra le tante, le gelosie e le diffidenze regionalistiche.

Le finanze furono affidate a Quintino Sella che, giovanissimo, compariva sulla scena politica ove, uomo di studi matematici e naturalistici, guidato dal rigore del metodo della ragione, era destinato ad avere lunga e importantissima parte. Il nuovo ministro riuscì a convincere la Camera a iscrivere tra i provvedimenti più urgenti quelli fiscali proposti da Bastogi.¹⁹

Fu così sancito il monopolio del sale e dei tabacchi per tutto il regno con esclusione della Sardegna e della Sicilia, fu riordinato il corpo delle guardie doganali, cui fu dato un assetto militare, pur lasciandolo alle dipendenze del ministero delle finanze e, il 21 aprile 1862, fu approvata la legge, destinata a vivere per decenni, disciplinante le imposte di registro e sulle successioni.

Nello stesso mese di aprile fu istituita l'imposta di manomorta, che, applicata in Piemonte dal 1851 e, dal 1850, anche in Lombardia, con il nome di 'equivalente d'imposta', colpiva enti e persone giuridiche, aventi vita indefinita e perciò esenti dalle tasse di registro e di bollo.

Nel maggio fu introdotta l'imposta ipotecaria la cui disciplina mirò, soprattutto, a eliminare le grandi differenze esistenti nelle normative degli Stati pre-unitari e furono unificate senza problemi le tasse di bollo.

Travagliata fu, invece, l'istituzione della tassa sul movimento ferroviario che, nuova per tutto il Regno, colpiva con una aliquota del dieci per cento

¹⁷ Così Ricasoli definì la situazione in una lettera a La Marmora: si veda *Carteggi di Alfonso La Marmora*, Torino, Chiantore, 1928, pp. 157-158.

¹⁸ Così S. JACINI, *Un conservatore rurale della nuova Italia*, 2 voll., Bari, Laterza, 1926, I, p. 144.

¹⁹ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. VIII, Sess. I, *Discussioni*, p. 1982.

i trasporti a grande velocità dei viaggiatori, dei bagagli e delle merci. Si levarono perplessità per i riflessi che poteva avere sui commerci ferroviari, si confutò la tesi del ministro sul basso livello delle tariffe dei trasporti in Italia rispetto alle tariffe inglesi e si denunciò una supposta violazione della norma dello Statuto sulla proporzionalità dei tributi.²⁰

Alla fine, poiché “i rilievi in punto di opportunità non toglievano legittimità al diritto dello Stato di chiedere un maggiore sacrificio ai contribuenti per l’eccezionale ampiezza e vastità dei lavori intrapresi”²¹ la legge, nel mese di aprile, fu approvata ma i voti contrari furono numerosi.

In sintesi, tutti i disegni di legge, avviati e preparati da Bastogi, furono, sotto l’impulso e la guida di Sella, portati all’approvazione ma, quand’anche le nuove imposte indirette avessero reso immediatamente il gettito preventivo, cinquantaquattro milioni, esso era ancora ben lungi dal fare fronte alla consistenza del disavanzo.

4. IL NECESSARIO COMPLETAMENTO DELL’ORDINAMENTO TRIBUTARIO NELLA ESPOSIZIONE FINANZIARIA DEL DICEMBRE 1862: LA CADUTA DEL GOVERNO RATTAZZI

Fu Quintino Sella, nella esposizione del giugno del 1862 (giudicata “aspra e discordante in mezzo agli inni di gioia della patria risorta, un brusco risveglio dai beati sogni di prosperità e di pace”), a richiamare alla realtà:

Noi, disse, colla più grande indifferenza, senza mai tener conto del nostro passivo e del nostro attivo, senza preoccuparci mai dei mezzi coi quali si farà fronte alle spese, andiamo a votare un miliardo di spese contro mezzo miliardo di entrate! Non è giunto il tempo di dover seriamente pensare a rimettere l’ordine nelle finanze, e a non fare le spese se non quando si sarà sicuri di avere i mezzi di farle, se non quando si sarà provveduto con modi ragionevoli ad avere questi mezzi? Noi dobbiamo provvedere a queste passività ricorrenti con un buon sistema d’imposte, e, quando siano organizzate, di vedere se si possa aspettarsene, entro un discreto tempo, quello sviluppo che sia tale da pareggiare, con una data loro misura, il passivo ordinario?²²

Calcolato il disavanzo in quattrocentotrenta milioni, ritenuta inopportuna una nuova emissione di rendita, impensabili larghi e pronti risparmi nelle spe-

²⁰ Per un’ampia esposizione di tutti gli argomenti contrari si veda l’intervento di A. DEPRETIS nella seduta del 20 gennaio 1862 in *Discorsi parlamentari* cit., vol. terzo, pp. 267-284.

²¹ Così G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario* cit., II, pp. 181-183.

²² Si veda Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 5-31.

se (perché quelli “sul bilancio della guerra e della marina avrebbero ridotto immensamente l’armamento e quelli sui lavori pubblici avrebbero pressoché azzerato l’esecuzione di tante opere utilissime”),²³ Sella propose di cedere all’industria privata la costruzione delle ferrovie, di alienare i canali posseduti dal demanio, di passare al demanio i beni posseduti dalla Cassa ecclesiastica e di alienare questi e i beni demaniali non destinati a uso pubblico (analoghi provvedimenti seguiranno nel 1864 e nel 1867).

Ma, soggiunse Sella, non si poteva comunque prescindere dal completamento dell’ordinamento tributario e, quindi, dall’approvazione sollecitata dei disegni di legge volti a istituire un’imposta sulla ricchezza mobile e a riformare i dazi di consumo comunali.

I mesi, invece, passarono perché le Commissioni parlamentari tardarono a preparare le relazioni sui relativi disegni di legge confidando che, attraverso un esame minuzioso dei bilanci, fosse possibile attuare grandi risparmi, e così, sei mesi dopo, l’ottimismo appariva ancora meno fondato.

Certo – osservò Sella nella nuova esemplare esposizione finanziaria presentata al Parlamento il 1° dicembre 1862 – “in questo anno la unificazione ed il riordinamento dell’amministrazione hanno fatto un gran passo”.

Ma – soggiunse il ministro – non del tutto risolti erano i gravissimi inconvenienti derivanti dall’esistenza di un personale ‘veramente esorbitante’ e dalla “diversissima condizione degli impiegati, i quali formano tante famiglie distinte quanti sono gli antichi Stati della Penisola”.

“Si doveva, quindi, perfezionare la costruzione di un’amministrazione finanziaria organica e unitaria e affrontare ancora i rilevanti e aperti problemi fiscali”, tenuto anche conto che la pressione fiscale annua pro capite per tutti i tributi diretti e indiretti, era, in Italia (17,3), più bassa che in Francia (32) e in Inghilterra (58,3).

Le nuove imposte indirette sugli affari stentavano, infatti, ad attecchire nelle province del Mezzogiorno, specialmente l’imposta di registro, ma ancora più complessi erano i problemi inerenti “i tributi diretti perché la loro amministrazione è ancora intatta e non si è ancora fatto alcun passo per la unificazione” così come occorreva intervenire sulla imposta fondiaria “che anche per sola misura di giustizia dovrebbe essere perequata, se non esistesse anche un motivo più stringente di ridurla a eguale misura nelle varie province del regno; ed il motivo sta nella necessità di accrescerne il totale prodotto”.²⁴

²³ Così A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. VIII, Sess. I, *Discussioni*, p. 2437.

²⁴ Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 34-114.

Da queste innovazioni fiscali Sella riteneva di poter conseguire un maggior gettito di cento milioni e, più precisamente, trenta milioni dalla tassa di consumo, quaranta dalla nuova imposta sui redditi di ricchezza mobile e trenta dalla perequazione e dall'aumento dell'imposta fondiaria. Per colmare il disavanzo ordinario, che sarebbe cionondimeno rimasto, il ministro delle finanze, "escluso che convenisse pensare ad accrescere ulteriormente le imposte attuali", ribadito che gli pareva a ogni modo indispensabile il non ricorrere al credito pubblico, se non per le spese straordinarie (per queste preventivò un prestito di 500 milioni), propose "di autorizzare il governo a dare per un certo numero di anni in affitto l'esercizio delle strade ferrate dello Stato".²⁵

Non se ne fece nulla perché se il ministero Rattazzi, nel mese di maggio, era uscito indenne dall'acceso dibattito parlamentare conseguente ai dolorosi fatti di Sarnico, ma non limitato a esso,²⁶ il triste episodio dell'Aspromonte, il ferimento e l'arresto di Garibaldi, la grande emozione suscitata nell'opinione pubblica europea, le conseguenti violente manifestazioni antigovernative lo travolsero. A nulla valse che il re Vittorio Emanuele II, in occasione del matrimonio della propria figlia, Maria Pia, con il re del Portogallo, concedesse una generale amnistia e quindi che anche Garibaldi tornasse in libertà. Alla fine di novembre, a seguito dell'interpellanza Bon Compagni sulle condizioni politiche del Regno, il governo fu duramente attaccato alla Camera non solo dalla Sinistra ma anche dalla Destra (l'autorevole Minghetti non nascose i propri dubbi sulla chiarezza dell'azione governativa)²⁷ sicché lo stesso giorno in cui Sella presentò la lunga e documentata relazione testé ricordata, Rattazzi annunciò le dimissioni.

Significativamente, è una istanza che tornerà più volte negli anni seguenti, sottolineerà che quando aveva assunta la guida del governo "sperava che quanto si era fatto nel 1852 nel vecchio Piemonte avrebbe potuto ottenersi in questo nuovo Parlamento" e cioè che "rivolgendosi agli uomini che appartengono alle diverse fazioni della Camera non sarebbe stato impossibile d'intenderci e formare con essi una maggioranza la quale sostenesse francamente il ministero".²⁸

²⁵ Così Q. SELLA, *op. ult. cit.*, pp. 104 e 107.

²⁶ Fra l'altro da parte di Crispi, di Nicotera, di Massari si contestò la stessa legittimità del governo, gli si chiese conto della permanenza dell'ex re Francesco II a Roma, gli si imputò di essere stato complice degli avvenimenti: si veda U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari*, a cura di G. Scovazzi, 7 voll., Roma, eredi Botta, 1877-1880, V, pp. 308-364.

²⁷ Si veda *Carteggio tra Marco Minghetti e Giuseppe Pasolini*, a cura di G. Pasolini, Torino, Bocca, 1929, III, p. 244.

²⁸ Così U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari cit.*, VI, p. 185.

5. IL GOVERNO MINGHETTI (1864) E IL SUO ORGANICO PROGRAMMA FISCALE PER L'IMPOSIZIONE DIRETTA

Il re intendeva, ancora una volta, costituire un governo di affari mediante il quale realizzare quella politica di corte, che era stata costantemente bloccata da Cavour e alla quale aveva resistito Ricasoli, e perciò il monarca incaricò prima Cassinis e poi Pasolini di formare un ministero dal quale fossero esclusi gli esponenti delle varie correnti politiche.

Il tentativo non riuscì perché entrambi, Pasolini e Cassinis, erano convinti assertori del rispetto della legalità costituzionale.²⁹

Al governo Rattazzi succedette così, l'8 dicembre 1862, il governo di Luigi Carlo Farini, che, quali che fossero le riserve del Monarca, era ben accetto al Parlamento per il suo illustre passato di patriota e di liberale.³⁰

La compagine era autorevole e ben equilibrata (gli affari interni erano stati attribuiti al toscano Peruzzi, gli esteri e le finanze agli emiliani Pasolini e Minghetti, il ministero di grazia e giustizia a un grande patriota e giurista, il leccese Pisanelli,³¹ quello di agricoltura e commercio al sardo Manna, la guerra al generale piemontese Della Rovere, la marina al ligure Ricci, i lavori pubblici a Menabrea, la pubblica istruzione allo storico dei Vespri, Michele Amari; Borromeo, Visconti Venosta e Silvio Spaventa erano segretari generali)³² e tale rimase anche se presto perdette il suo leader Farini, afflitto da gravi disturbi psichici.

Nei pochi mesi di vita quel governo stipulò, con la Francia, un trattato commerciale fondato sui principi del libero scambio, vide istituita dalla Camera una commissione di inchiesta sulle cause politiche e sociali del brigantaggio e proseguì nella progettazione e nella esecuzione dei cospicui lavori ferroviari che, per effetto delle leggi del 1861, del 1862, dello stesso 1863 (e poi ancora del 1865) tanto contribuivano alla rottura dell'isolamento e allo sviluppo di non pochi capoluoghi di provincia meridionali, L'Aquila, Teramo, Chieti, Campobasso, Caserta, Benevento, Salerno, Foggia, Bari, Lecce.

²⁹ Cfr. G. PASOLINI, 1815-1876. *Memorie raccolte da suo figlio*, Torino, Bocca, 1915, p. 320.

³⁰ Si veda W. MATURI, *Interpretazioni del Risorgimento*, con pref. di E. Sestan, Torino, Einaudi, 1962, p. 221.

³¹ Fu Giuseppe Pisanelli a dedicarsi alla grande opera di redazione del codice civile e del codice di procedura civile pubblicati nel 1865, quando egli più non era guardasigilli: si veda A. AQUARONE, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960.

³² Si veda S. RUDATIS, *I Segretari generali dei Ministeri: amministrazione e politica (1848-1888)*, Milano, Giuffrè, 1986.

Il 24 marzo 1863 Marco Minghetti, che era ministro delle finanze, assunse la guida del governo (nel quale, per gli affari esteri, in luogo del Pasolini, chiamò Emilio Visconti Venosta) e fu, per l'appunto, nell'anno e mezzo del suo governo che l'ordinamento dei tributi diretti venne assumendo l'aspetto che lo caratterizzò per decenni fino, in sostanza, alla riforma attuata negli anni 1971-1973.

In un importante e apprezzato intervento del 14 febbraio 1863, Minghetti aveva tratteggiato le linee generali dei suoi intendimenti.

Non nascose "lo stato genuino delle cose" ("Nei primi tre anni del nostro risorgimento abbiamo speso oltre un miliardo attingendolo al credito pubblico; per l'anno 1862 abbiamo 375 milioni da saldare, per l'anno 1863 abbiamo in prospettiva 400 milioni di disavanzo"), invitò a fermarsi, a "guardare dove andiamo per questa via", ben sapendo – e lo disse – che il bilancio pubblico aveva rigidità difficilmente comprimibili ove non fossero intervenuti provvedimenti fortemente innovativi perché ben più della metà delle spese erano assorbite da quelle per interessi (21,3%), per la difesa militare (30%) e per la guerra (9,5%).

Era impossibile comprimere le risorse dedicate alle opere pubbliche (il 10%) e a tutti gli altri servizi (il 29%), ma era arduo ridurre anche le voci più rigide perché il debito cospicuo ormai era stato accumulato e perché le spese militari comprendevano non solo quelle necessarissime volte a difendere il paese dall'Austria, e semmai a prepararlo per completare l'unità, ma anche le somme, assai rilevanti, impegnate nella repressione del brigantaggio meridionale nella quale erano impegnati più di centomila uomini.³³

Minghetti, quanto alle spese straordinarie, suggerì innanzi tutto di contenerle e poi di provvedere con un nuovo prestito³⁴ e con la vendita dei beni affidati alla Cassa ecclesiastica e in procinto di passare al demanio.

Ma quali sono i mezzi – soggiunse – per giungere al pareggio delle entrate ordinarie con le spese ordinarie e per colmare il disavanzo?

"Questi mezzi – e qui emergeva una spinta ulteriore e maggiore verso un piano organico – non possono essere che di tre sorta: risparmi nelle spese (al riguardo Minghetti pensava a un riordino della burocrazia), incremento natu-

³³ Chiusi, nel mese di maggio del 1863, i lavori della Commissione di inchiesta sul brigantaggio nelle province meridionali, la relazione, letta e discussa alla Camera in diverse sedute, pur individuando le cause economiche e sociali del fenomeno, attribuì le maggiori responsabilità alle trame del Borbone e della Santa Sede e raccomandò severe misure repressive attuate dalla cosiddetta legge "Pica": si veda A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno* cit., p. 105.

³⁴ «Che fu un successo personale di Minghetti»: si veda R.P. COPPINI, *Finanza internazionale e Stato italiano: Minghetti e il prestito del 1863*, in *Marco Minghetti statista* cit., p. 211 sgg.

rale nei gettiti delle imposte presenti, tasse nuove o aumento delle tasse esistenti”.

Quanto alle imposte esistenti, Minghetti confidava di conseguire sessanta milioni dalle dogane, dai tabacchi, dalle saline nonché “dalle tasse di registro, ipotecarie e sulle successioni che, fino a oggi, non hanno prodotto i frutti che noi ce ne ripromettevamo”.

Un aumento ben più consistente – centoquindici milioni – sperava di ottenere dai provvedimenti innovativi dell’ordinamento, quali “l’aumento e la perequazione dell’imposta prediale, l’introduzione di un’imposta sui redditi della ricchezza non fondiaria, l’estensione della privativa dei tabacchi alla Sicilia e la tassa del dazio consumo locale”.³⁵

Per raggiungere l’obiettivo Minghetti non mutò l’impianto dei provvedimenti (“... Io dichiaro alla Camera che accetto sostanzialmente il progetto del mio predecessore, il quale vi è stato presentato con tale ricchezza e con tale copia di argomenti ...”) ma nei mesi successivi non lesinò le energie per affrontare i contrasti e superare le resistenze.

6. IL CONGUAGLIO PROVVISORIO DELL’IMPOSTA FONDIARIA E L’ISTITUZIONE DEL TRIBUTO SUI FABBRICATI

Il 14 luglio 1864 furono approvati il conguaglio provvisorio dell’imposta fondiaria, e, non a caso, anche la legge istitutiva dell’imposta sui redditi di ricchezza mobile.³⁶

Era il punto di arrivo di un’opera riformatrice “ardua, odiosa, impopolare ma giusta e necessaria, assunta arditamente dal governo e dal parlamento con mirabile abnegazione e con pari risolutezza”.³⁷

Faticosissimo e meritorio fu il conguaglio “provvisorio” dell’imposta fondiaria³⁸ solo che si rammenti che i ventidue catasti vigenti nel 1862 differivano per l’epoca a cui risalivano (si andava dal catasto della Garfagnana del 1533 al nuovo censo lombardo-veneto del 1846), per il metodo di valutazione dei ter-

³⁵ Così M. MINGHETTI, in *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 86-88; 92-93 e 101.

³⁶ Si vedano i saggi di A. MAGLIANI, *La sistemazione delle imposte dinanzi alla Camera e al paese*, «Nuova Antologia», vol. primo, 1866, p. 268 sgg. e di M. MINGHETTI, *Dell’ordinamento delle imposte dirette in Italia*, «Nuova Antologia», fasc. 10, 1869 che ancora affascinano per la cura nel riferire le tesi avversate, per la ricchezza delle confutazioni e per il riferimento ripetuto ai più aggiornati contributi della dottrina francese, inglese, tedesca; per i ricchi dati quantitativi si veda E. MORPURGO, *La finanza* cit., pp. 46-71.

³⁷ L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d’Italia* cit., pp. 100-112.

³⁸ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 77-103.

reni (talvolta era considerato il reddito effettivo, tal'altra l'ordinario), per il metodo di formazione dei catastri (per la metà descrittivi, per la metà geometrico-particellari), e per il contenuto dell'estimo che a volte comprendeva e a volte escludeva le case rustiche, i canali irrigatori, i terreni sterili o semplicemente incolti. In particolare "il catasto napoletano del 1737 era stato (ed era ancora) molto inferiore, fin nella concezione, ai quasi contemporanei censimenti fiscali nella Lombardia e nel Piemonte" (salva la sottoposizione a tributo degli ecclesiastici e dei beni del clero) e anche con l'arrivo di Giuseppe Bonaparte (1806) "si prepararono gli *studi di sezione* che servirono poi di base al catasto descrittivo che doveva essere provvisorio in attesa di quello geometrico e che rimase, invece, fino all'unificazione del Regno d'Italia".³⁹

Ebbene il legislatore del 1864, impossibilitato a eliminare, per ragioni di tempo e di costi, le differenze di peso che esistevano fra i singoli contribuenti, procedette a una sorta di perequazione esterna (la scelta fu approvata anche da chi avrebbe preferito la perequazione individuale)⁴⁰ eguagliando, per quanto possibile, il carico dell'imposta fondiaria fra i vari compartimenti del nuovo regno, ma, proprio perciò, precisando, inequivocabilmente, che si trattava di un provvedimento provvisorio da valere solo per gli anni 1864-67.⁴¹

In un paese di recente unità, e quindi sensibile al contrasto degli interessi locali e particolari (molti erano gli alleggerimenti sperati e altrettanti gli insprimenti temuti),⁴² fu un provvedimento audace di per sè,⁴³ e quindi molto contrastato,⁴⁴ anche per il maggior peso imposto alla proprietà fondiaria: per l'aumento del contingente, per la sovrapposizione di tre decimi, per non dire dei prelievi comunali e provinciali ancorati alla terra, in pochi anni, e non solo per l'annessione del Veneto e di Roma, il gettito del tributo aumentò dai 102 milioni del 1866 ai circa 134 del 1872, cui, per lo stesso anno, dovevano aggiungersi 57 milioni di sovrimposte comunali e provinciali.

E quell'opera riformatrice lì non si fermò perché, nel gennaio del 1865, la tassazione della rendita urbana fu staccata dalla tradizionale imposta sulla ter-

³⁹ Così P. VILLANI, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione* (1962), Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 105-106 e 310.

⁴⁰ U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari* cit., VI, pp. 209-257.

⁴¹ Si veda *infra* al cap. terzo.

⁴² Si veda G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari*, 3 voll., Roma, tipografia della Camera dei Deputati, 1905, III, pp. 363-384.

⁴³ I compartimenti del Piemonte e della Liguria, che pagavano complessivamente lire 15.148.116, con la nuova legge avrebbero pagato lire 20.079.400 lamentò il senatore Audiffredi (si veda A.P., *Senato*, leg. VIII, Sess. II, *Discussioni*, p. 943).

⁴⁴ Si veda A. PLEBANO, *Il congruaglio provvisorio dell'imposta fondiaria ed i suoi oppositori*, Torino, tip. Dalmazzo, 1863.

ra e fu istituita l'imposta sui fabbricati. Era un tributo nuovo per l'Italia e per l'Europa e moderno nella concezione e nella concreta disciplina perché "abbandonava il concetto prettamente catastale, prendendo, invece, per base la rendita reale, rivelata dalle dichiarazioni controllate dei cittadini"⁴⁵ e quindi l'amministrazione finanziaria poté trovarsi di fronte contribuenti singolarmente presi a uno a uno e poté più facilmente crescere i redditi imponibili quando essi erano cresciuti, impresa non facile nel sistema dell'imposta sui terreni"⁴⁶. Anche il gettito del nuovo tributo non deluse, tant'è che esso aumentò dai 39 milioni del 1866 ai più di 50 del 1872 cui dovevano aggiungersi, per lo stesso anno, più di 39 milioni di addizionali comunali e provinciali.

7. LA TASSAZIONE DELLA RICCHEZZA MOBILE NEGLI STATI PREUNITARI

Lo stesso giorno, il 14 luglio 1864, fu approvata, e non a caso, anche la legge istitutiva dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile,⁴⁷ venuta in discussione il 30 giugno 1863 sulla base della splendida relazione che Sella, con la collaborazione di Francesco Ferrara,⁴⁸ aveva predisposto per il progetto di legge presentato alla Camera il 18 novembre 1862.⁴⁹

Quanto alla ricchezza mobiliare e alla sua tassazione era sufficiente "un rapido sguardo alla legislazione preesistente per convincere che la necessità di stabilire per tutto il regno una tassa uniforme era reclamata dai bisogni dell'erario, non meno che dai principi della giustizia" ...

Le ineguaglianze, che notammo esistere fra le diverse province italiane rispetto al dazio di consumo, erano anche maggiori rispetto alle tasse che i nostri antichi chiamavano del Mobile e del Guadagno.⁵⁰

⁴⁵ Si veda P. CLEMENTINI, *Leggi sull'imposta sui redditi dei fabbricati*, Torino, Tipografica editrice, 1890, p. 22.

⁴⁶ Così L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza, 1928, pp. 11-12.

⁴⁷ Sui tributi preesistenti, sui lavori preparatori della nuova imposta e sulla sua disciplina, si vedano G. GALEOTTI, *Le origini dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967 e G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 105-162.

⁴⁸ Si veda R. FAUCCI, *L'economista scomodo. Vita e opere di Francesco Ferrara*, Palermo, Sellerio, 1995, p. 206.

⁴⁹ Si veda la *Relazione al progetto di legge presentato alla Camera il 18 novembre 1862 dal ministro delle finanze Sella* divenuta la *Relazione governativa alla legge 14 luglio 1864*, n. 1830; non a caso continui e argomentatissimi furono gli interventi di Sella a sostegno del disegno di legge e del ministro: si veda Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., IV, pp. 465-553.

⁵⁰ L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia. Studi e ricordi* cit.; Minghetti calcolò che la quota per abitante era di 1,95 nel Regno di Sardegna, di 1,15 nel Lombardo-Veneto, di 0,75 a

Nel Regno di Sardegna, alla vigilia dell'unità, oltre a una imposta dell'un per cento sugli stipendi degli impiegati pubblici, erano in vigore l'imposta personale-mobiliare e la tassa sulle patenti.

La prima, istituita nel 1818 e ridisciplinata nel 1853, nella sua componente 'personale' era dovuta dai cittadini di maggiore età in una misura variabile da una lira a sei a seconda del grado di agiatezza ("riusciva così affatto insensibile alle classi più alte e più ricche"), mentre la 'mobiliare' era determinata in base al valore locativo dell'abitazione del contribuente e variava in ragione del numero dei vani a disposizione e a seconda dell'ubicazione: capitale, città, provincia, zona rurale.

La seconda, la tassa sulle patenti, fedele al modello francese, colpiva, a carico degli industriali, degli artigiani, dei commercianti e dei professionisti, un reddito presunto e valorizzava elementi induttivi e indiziari, quali la popolazione dei Comuni di esercizio dell'attività, l'importanza degli strumenti di produzione, il numero degli operai, il numero dei fusi e dei telai.

Nel Regno lombardo-veneto, alla tassa personale era affiancata una imposta sulla rendita netta che tassava in misura diversa i redditi delle industrie, delle arti e dei commerci, quelli di lavoro dipendente, comprese le pensioni, e di lavoro autonomo e i redditi di capitale.

Nei ducati di Parma e di Modena l'imposta personale colpiva con una sorta di capitazione, chiunque non risultasse indigente e l'imposta di patente tassava chi esercitava un commercio, un'industria, un'arte.

In Toscana il cosiddetto 'fuocatico', una sorta di tassa di famiglia, colpiva qualunque reddito mobiliare e immobiliare, esclusi gli indigenti, mentre nello Stato pontificio le imposte sui commerci e le professioni, ispirate al modello francese, sospese nel 1853, ripristinate nel 1855, non ebbero mai pratica attuazione dinanzi alle resistenze dei contribuenti e alle difficoltà di eseguire la legge.

Nel Regno delle due Sicilie, i Borboni, tornati nel 1815, abolirono l'imposta di patente, istituita nel 1810 sul modello francese, nel 1826 la reintrodussero assieme a una tassa personale, ma le difficoltà di accertamento e di riscossione furono tali che, dopo un solo anno, scomparvero entrambe,⁵¹ onde,

Parma, di 0,91 a Modena, di 0,90 in Toscana e nulla nel Regno delle Due Sicilie e nello Stato della Chiesa mentre Plebano e Musso a questi due ultimi Stati attribuirono una quota dello 0,25 (*Les finances du Royaume d'Italie*, Paris, Guillaumin, 1863, p. 257).

⁵¹ Si veda *amplius* G. CINGANI, *Mezzogiorno e Risorgimento. La restaurazione a Napoli dal 1821 al 1830*, Bari, Laterza, 1976, pp. 150-152, ove si soggiunge che, a seguito dei cennati provvedimenti e dell'aumento del 'macino', "le imposte dirette scesero dal 44,4%, del 1820 al 36,4% del 1829 e le indirette, in specie sui consumi, salirono dal 48,7% al 57,8%".

come scrisse Antonio Scialoja, “la ricchezza mobiliare e il commercio in specie è esente in Napoli da ogni forma di imposizione diretta”: esisteva, dal 1831, una ritenuta del due per cento sugli stipendi e sulle pensioni.

In sintesi, se, nel 1861 era necessario provvedere, i modelli cui ispirarsi, per la tassazione della ricchezza mobiliare, scarseggiavano e non solo in Italia (lo Stato pontificio e il Regno borbonico erano i grandi assenti), ma anche in Europa.

Per dettare una nuova disciplina era inutile guardare alla Prussia perché, fino alle grandi riforme realizzate negli anni 1891-93 dal ministro Miquel, il potente stato tedesco ebbe un sistema fiscale che stentava a tenere il passo con le nuove esigenze di continuo emergenti.

Analogamente non si potevano trarre grandi indicazioni dal modello della pur prosperosa e rispettatissima Francia del secondo Impero, perché anche lì la ricchezza mobiliare era colpita da imposte (la personale mobiliare, l'imposta sulle porte e sulle finestre, quella di patente e la cosiddetta imposta sul lusso) considerate l'esempio tipico (imitato nel Regno di Sardegna) della tassazione secondo segni esteriori, della quale avevano i pochi pregi (la mancanza di ogni investigazione sulle condizioni del contribuente) e i numerosi difetti, l'assenza di uniformità, di completezza e di elasticità.

Restava, quindi, la Gran Bretagna e non a caso Cavour, prima ancora che si concretizzasse il disegno dell'unità nazionale, aveva incoraggiato Emilio Broglio, uomo politico, scrittore, giornalista, a fare un'inchiesta sul funzionamento dell'*income tax*⁵² che, tra istituzione, soppressione e reintroduzione, si avviava a divenire un elemento strutturale del sistema fiscale inglese colpendo non solo i redditi mobiliari, di capitale, di impresa, di lavoro dipendente e autonomo ma anche le rendite derivanti dalla proprietà fondiaria, i terreni e i fabbricati.

8. L'ISTITUZIONE DI UN TRIBUTO NUOVO, UNICO E REALE SUL REDDITO MOBILIARE

Enormi, quindi, le difficoltà e le resistenze che, tra il 1862 e il 1864, si dovettero superare perché, a fronte dei riformatori, guidati da Sella e da Minghetti, v'erano i favorevoli allo *status quo* (“il mantenimento delle imposte esistenti dove esistono”) con al più l'introduzione, per le province che ne fossero prive, di alcune “nuove imposte speciali ... come per esempio sulle pensioni,

⁵² Si veda E. BROGLIO, *Dell'imposta sulla rendita in Inghilterra e sul capitale negli Stati Uniti, lettere di Emilio Broglio al Conte di Cavour*, 2 voll., Torino, 1856.

sugli stipendi, sui capitali” e comunque senza l’abbandono delle imposte molteplici che “procedono per indizi, sintomi critici perché non mirano ad accertare o verificare la ricchezza tassabile, ma per via di supposizioni la deducono o l’argomentano”.

Queste proposte furono, però, oppugmate da Sella, da Bonghi, da Galeotti, da Pasini⁵³ e dal presidente del Consiglio, e ministro delle finanze, che sostenne il peso maggiore della discussione.⁵⁴

Risultò al fine prevalente la soluzione moderna e le tasse molteplici e per sintomi, sul modello francese, furono abbandonate perché “esse non potevano aspirare a nessun progressivo sviluppo di qualche importanza”⁵⁵ e perché “la tassazione dei redditi deve procedere logicamente, abbandonare le antiche vie tortuose e non deve né proteggere industrie, né favorire classi speciali”:⁵⁶ in altre parole, le tasse indiziarie andavano abbandonate perché, prima ancora dello Stato, doveva essere tutelata la società e quindi anche l’ordinamento doveva rispettare il canone della massima equità in un sistema liberale.

La ricchezza mobiliare fu, così, assoggettata, dal 1864, a un tributo nuovo e unico per tutto il Regno, che tassava tutti i redditi diversi da quelli dei terreni e dei fabbricati e colpiva tutti, cittadini e stranieri, ma non per i redditi posseduti all’estero.

Si trattava di una imposta reale, sul reddito mobiliare netto (e quindi depurato dalle spese inerenti la produzione), non sui sintomi (come quelle ‘piemontesi’ e ‘francesi’)⁵⁷ e risultante dalla dichiarazione controllata (una novità assoluta nel panorama europeo⁵⁸). Al suo interno v’era un trattamento speciale per l’industria agricola e per la rendita pubblica, e, novità assoluta in tutta Europa, la si definirà una delle *qualités admirables* del tributo,⁵⁹ era prevista e

⁵³ “Completare ciò che esisteva – disse Pasini – quando quasi nessuna imposta di questo genere esisteva nell’Italia meridionale e nella centrale romana, quando ciò che esisteva nella Toscana e nella Lombardia, era ben diverso da ciò che esisteva nelle province antiche, sarebbe impresa poco razionale... Qui si può e si deve non tanto unificare quanto creare ex novo l’organico dell’imposta” (così A.P., leg. VIII, *Documenti*, I, doc. 4, pp. 12-13).

⁵⁴ Si veda M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 437-624.

⁵⁵ Così *ivi*, p. 439.

⁵⁶ Così A.P., *Camera dei Deputati*, *Documenti*, Sessione 1861-1862, vol. 5, p. 2875 sgg.

⁵⁷ Per comprendere l’importanza, in termini di giustizia, della introduzione dell’imposta di ricchezza mobile, è sufficiente leggere questo breve giudizio sull’imposta di patente: “Le moins qu’on puisse reprocher à l’impôt des patentes, c’est d’avoir pour assiette non le *bénéfice*, mais l’exercice de l’industrie. Deux marchands d’une même ville s’adonnent à la même profession. L’un perd, l’autre gagne. Le fisc n’établit aucune distinction entre celui qui s’enrichit et celui qui se ruine” (così E. DE GIRARDIN, *L’impôt*, Paris, 1852, p. 65).

⁵⁸ In Francia un’identica proposta sarà duramente bocciata nel 1871.

⁵⁹ Così E.R.A. SELIGMAN, *L’impôt sur le revenu*, trad. franc., Parigi, Giard et Brière, 1913, p. 410.

disciplinata la discriminazione qualitativa dei redditi per la quale, a parità di importo, i redditi di lavoro erano meno tassati di quelli di impresa e questi, a loro volta, meno di quelli di capitale.

Inoltre, nella prima applicazione del tributo, fu adottato provvisoriamente, per stanare la possibile evasione, il sistema del contingente determinato, per il 1864, in 30 milioni elevati a 66 per il 1865, e, si badi, fissato in misura inferiore per l'Italia meridionale (1,20) rispetto alle province centrali (1,40) e settentrionali (1,70): fu questa la scelta di Sella e di Minghetti, strenuamente difesa rispetto a quella, opposta, di Lanza proprio perché "si veniva al Nord formando la ricchezza mobiliare".⁶⁰

In sintesi, l'imposta di ricchezza mobile, fu, per unanime riconoscimento,⁶¹ ben più moderna dei tributi allora vigenti nella prosperosa Francia del secondo Impero e nella forte e temuta Germania bismarckiana e portò un sostanziale e sostanzioso contributo al raggiungimento del pareggio nel 1876.⁶²

Con essa, tributo nuovo per tutto il Regno, quel ceto dirigente, ancora una volta, seppe sconfiggere vecchie e nuove paure e guardare lontano superando i condizionamenti delle esperienze del Regno di Sardegna e le suggestioni che venivano dalla vicina Francia, constatazione non da poco ove si pensi all'influenza, politica e culturale, esercitata in quegli anni dal potente vicino, quale traspariva dalla politica estera e dai trattati commerciali.

Se il codice civile del 1865 fu lo statuto della proprietà terriera, lo specchio delle certezze di una società agricola tradizionale,⁶³ la legge sull'imposta di ricchezza mobile rifletté le aspirazioni e le speranze dei pochi che, allorquando "la borghesia alta e bassa era ancora poco numerosa, poco omogenea, povera di esperienza politica e di competenze tecniche",⁶⁴ intravidero, nel futuro del paese, una borghesia secolarizzata, commerciale e industriale, capace di associarsi e di coordinare le forze in vista di imprese redditizie.⁶⁵

L'imposta di ricchezza mobile, dopo tre lustri, supererà, nel gettito, i tributi fondiari e si rivelerà uno strumento atto a reggere il futuro, a costituire il

⁶⁰ Si veda F.S. NITTI, *Nord e Sud*, in *Scritti cit.*, p. 502.

⁶¹ Si veda, solo indicativamente, A. VESSELOWSKY, *L'impôt sur le revenu mobilier en Italie*, Saint Petersburg, 1879.

⁶² Per i dati sul gettito si veda *infra* al cap. quarto, par. 12.

⁶³ Si veda C. GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia, 1865-1942*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 80 sgg. e anche N. IRTI, *La cultura del diritto civile*, Torino, UTET, 1990, p. 5.

⁶⁴ Così G. VOLPE, *Italia moderna, 1815-1898*, 3 voll., Firenze, Sansoni, 1973, 2ª ed. riv., I, pp. 60-61.

⁶⁵ Si veda G. ARE, *Alle origini dell'Italia industriale*, Napoli, Guida, 1974, p. 252; e anche *infra* al cap. terzo, par. 7.

perno dell'ordinamento tributario italiano per più di cento anni, fino al 31 dicembre 1973.

9. I PREGI DELLE IMPOSTE DIRETTE, REALI E PROPORZIONALI E I RISULTATI CON ESSE CONSEGUITI

Nell'estate del 1864, si poteva, quindi, affermare che molti e importanti passi erano stati compiuti anche nella grande e difficile impresa di convertire in finanza italiana i differenti assetti esistenti negli Stati pre-unitari.

Il sistema delle tre imposte dirette si riferiva, ovviamente, non al reddito 'complessivo' della persona ma ai distinti redditi netti ricavati dalle singole fonti e si muoveva quindi nell'ambito di una logica che preferiva prevalentemente, ma non esclusivamente, i tributi reali e proporzionali.

Era la naturale proiezione del pensiero politico ed economico prevalso in quel periodo storico perché, come rileverà Antonio De Viti de Marco in alcune classiche pagine, "l'imposta proporzionale, che colpisce obiettivamente la ricchezza, cioè colpisce la 'cosa' prescindendo dalla persona del proprietario", esclude "nella sua applicazione ogni possibilità di consentire trattamenti di favore alle persone e alle classi".⁶⁶

Ma se quello indicato era il pregio politico di fondo, i tre distinti tributi erano significativi sotto altri e diversi profili: sia per gli intrinseci connotati di semplicità, di chiarezza, di generalità, sia per l'avvio di una coerente politica delle entrate tributarie, sia per il loro distacco dalle esperienze piemontesi del decennio precedente, sia per il contributo, rilevante, dato al gettito e alla consistente riduzione del disavanzo.

Le entrate nel nuovo Stato erano in costante aumento dal 1862 – esse si incrementarono dell'8% nel 1863, del 19% nel 1864, del 37% nel 1865 – e ciò si doveva principalmente alle imposte dirette: esse, nel 1865, aumentarono del 54% rispetto al 1862, mentre quelle sullo scambio della ricchezza del 40%, quelle sui consumi (esclusi i tributi comunali) dell'11%, e il gettito dei monopoli salì del 25%.⁶⁷

Le grandi e positive realizzazioni erano (e sono) tanto più apprezzabili non solo perché assai difficili erano le condizioni politiche ed economiche, interne ed internazionali, ma anche perché, in ordine a esse, mai venne meno il confronto tra maggioranza e opposizione e all'interno della stessa Destra storica:

⁶⁶ Così A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, con prefazione di L. Einaudi (1934, 2ª ed. 1939), ristampa della 2ª ed., Torino, Einaudi, 1953, pp. 184-186.

⁶⁷ Si veda F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana* cit., p. 96.

un confronto fatto di differenti valutazioni, contrasti accesi, diffidenze personali e regionali.

“L’opposizione di Sinistra, come si suole in questi casi, strepitava, quasi esistessero mezzi, solo a essa cogniti, di risanare il bilancio e accrescere le spese senza nuove imposte”⁶⁸ ed emergevano, di continuo, visioni particolaristiche.

Lo si è constatato a proposito dell’estensione del decimo di guerra alle province che ancora non lo pagavano e dell’unificazione della legge di registro e proprio Minghetti se le era trovate, ancora una volta, innanzi quando, nel giugno del 1863, fu discusso il disegno di legge per la unificazione del prezzo di vendita del sale.

In quella occasione, da più parti si disse che il provvedimento sarebbe riuscito impopolare e si sarebbe aggiunto alle tante altre deliberazioni odiose prese dalla Camera.

Minghetti, che era ministro delle finanze, ribatté, con asprezza in lui insolita:

Non posso lasciar passare senza risposta una frase dell’onorevole Ricciardi, che cioè da questo recinto non siano venute che leggi odiose. Ma come? La Camera ha votato tante e tante strade ferrate,⁶⁹ ha votato tanti e tanti miglioramenti nell’amministrazione, nell’insegnamento, nella beneficenza, e si dice che da qui non siano uscite altro che leggi odiose? Quanto alla questione di popolarità, capisco anch’io questa facile teoria: che quando si aboliscono le tasse si diventa popolari. Ma questo è un sistema il quale a breve andare conduce a rovina, e rende necessari, poco dopo, oneri e sacrifici più gravi che non sarebbero occorsi se non si fossero attraversati quei periodi di disorganizzazione. Questa popolarità è un effimero vanto il quale non produce altro che il dissesto delle finanze e il male del paese.⁷⁰

Ma i dissensi si manifestarono nella stessa maggioranza di Destra che non fu, è appena il caso di ricordarlo, un blocco graniticamente omogeneo, né nelle questioni religiose, né nella concezione dello Stato e del suo intervento nell’economia, né nelle questioni finanziarie perché non tutti, neppure nella Destra, intesero il buon governo della finanza pubblica come un’esigenza immediata di vita o di morte.

V'erano “gli impostori che gridano contro le imposte e predicano nel tempo stesso guerra all’Austria, esercito, marina, strade ferrate”⁷¹ ma si manife-

⁶⁸ Così B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1914*, V^a ed. riv., Bari, Laterza, 1934, p. 48.

⁶⁹ Proprio quegli anni registrarono un netto miglioramento nelle infrastrutture fisiche: nel 1864 la linea ferroviaria adriatica saldò Bari a Bologna e quindi alla rete esistente nella pianura padana.

⁷⁰ Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 299 sgg.

⁷¹ Così F. DE SANCTIS, *Il Mezzogiorno e lo Stato unitario*, a cura di F. Ferri, Torino, Einaudi, 1960, spec. p. 226.

starono anche contrasti, quanto meno sui tempi di attuazione e sui mezzi, pur tra coloro che il 'pareggio' volevano e perseguivano.

Mentre Sella "fidava invano nelle possibilità di una grande limitazione della spesa e credeva a ogni modo necessario di rafforzare l'entrata con l'aggravare le imposte esistenti e con la creazione di qualche nuovo e grande strumento fiscale", Minghetti riteneva che "i mezzi, per conseguire il pareggio, non possono essere che di tre sorta, risparmi nelle spese, incremento naturale nei prodotti delle imposte presenti, tasse nuove o aumento delle tasse esistenti" e non a caso sulla ampia riduzione delle spese insistette quando invocò "il restringimento dell'amministrazione centrale e delle amministrazioni locali e la diminuzione di una quantità strabocchevole d'impiegati".⁷²

10. LA 'CONVENZIONE DI SETTEMBRE' (1864) E I MUTAMENTI E LE NOVITÀ NEI TRADIZIONALI RAGGRUPPAMENTI E NEGLI EQUILIBRI POLITICI

Proprio nel mese di luglio del 1864 anche chi non aveva negato il proprio voto ai provvedimenti fiscali iniziò a dare segni di irrequietezza, a incalzare e a contestare il governo assumendo che delle tre politiche utili alla perseguita e non ancora completa unità d'Italia ("l'iniziativa popolare, l'iniziativa del governo, efficace, costante, operosa sopra il terreno legale e diplomatico, e la politica dell'aspettazione") Minghetti "praticava la terza mentre avrebbe dovuto preferire la seconda (*Bene* dal centro-sinistra)".⁷³

Il fatto è che tutta la situazione politica stava, rapidamente e profondamente, mutando, a destra come a sinistra, e di lì a pochissimi mesi il favore per il governo scemò del tutto.

La Convenzione di settembre (vi si prevedeva il graduale ritiro dei francesi da Roma in cambio dell'impegno italiano di non aggredire lo Stato pontificio e, con una clausola segreta, lo spostamento della capitale da Torino a Firenze quale segno della rinuncia a Roma), l'irritazione del re, l'energica protesta dei deputati subalpini, i disordini, a Torino, contro il declassamento della culla

⁷² Così in *Discorsi parlamentari* cit., vol. secondo, pp. 88-90; sul fatto che Minghetti confidasse anche in una ampia riduzione delle spese, mediante la riforma dell'ordinamento amministrativo, si veda A. MAGLIANI, *L'esposizione finanziaria*, «Nuova Antologia», 1874, pp. 194-196; nella letteratura moderna si veda A. BERSELLI, *Accordi e disaccordi fra Quintino Sella e Marco Minghetti sui mezzi per il raggiungimento del pareggio (1861-1876)*, «Rassegna Storica del Risorgimento», 1957, pp. 299-311.

⁷³ Così, il 4 luglio 1864, U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari* cit., VI, p. 314, all'interno di un amplissimo intervento di presa di distanza dal governo (pp. 302-333) che ebbe un esplicito forte consenso del 'centro sinistra'.

della dinastia, la tragica sparatoria di piazza Castello⁷⁴ portarono, il 24 settembre 1864, al licenziamento di Minghetti.⁷⁵

Gli succedette il governo guidato da Alfonso La Marmora (con Sella nuovamente alle finanze), la cui composizione – non c'era neppure un fiorentino, neppure un toscano – segnò la disgregazione definitiva del vecchio assetto cavouriano e ulteriormente acuì la divisione della maggioranza moderata nelle due parti contrapposte, la Permanente (di matrice soprattutto piemontese) e la Consorzeria, rinvigorendo i contrasti regionali e ingenerandone di nuovi.

Anche a sinistra, infatti, la questione della capitale provocò la scissione della parte favorevole alla convenzione da quella intransigente che vi era contraria, tant'è che una trentina di deputati, con alla testa il toscano Mordini, votarono il trasferimento della capitale a Firenze.

Anzi, proprio a sinistra, e proprio in quei mesi, maturarono eventi che andarono al di là di un voto pur importante perché si consumò la distinzione o scissione tra la Sinistra costituzionale e l'estrema radicale.⁷⁶ La auspicò e la volle proprio la seconda prendendo le mosse anche da una vivacissima polemica che, tra la fine del 1864 ed i primi mesi del 1865, si accese tra Mazzini e Crispi, a proposito della famosa frase che costui (il 18 novembre 1864) pronunciò nel corso dell'infuocato dibattito parlamentare sulla convenzione di settembre:

La monarchia ci unisce, la repubblica ci dividerebbe. Noi unitari innanzi tutto siamo monarchici e sosterremo la monarchia meglio dei monarchici antichi.

Crispi, insomma, ormai proponeva una alternativa politica globale, ma non istituzionale, alla egemonia moderata.

Su un altro versante, Pio IX, con la enciclica 'Quanta cura' pubblicata nel mese di dicembre del 1864, indicava la via dello scontro frontale con lo Stato liberale e monarchico. Infatti con il "Sillabo degli errori del nostro tempo", pubblicato contemporaneamente,⁷⁷ non solo respingeva le idee socialiste che sovvertivano il diritto naturale alla proprietà, e il principio democratico,

⁷⁴ Si veda l'introduzione di V. CASTRONOVO, *La nascita dell'opinione pubblica in Italia. La stampa nella Torino del Risorgimento e capitale d'Italia* (1848-1864), Roma-Bari, Laterza, 2004.

⁷⁵ Si veda F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del liberalismo classico 1861-1901*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 67 sgg.

⁷⁶ Questa distinzione fra radicali e Sinistra costituzionale – annota Galante Garrone – è per l'appunto ciò che Bertani si propone perché, come egli stesso scrive a Crispi il 17 aprile 1865, sta ormai per nascere sotto la guida di quest'ultimo, una 'Sinistra governativa' e ciò non potrà che agevolare e affrettare il sorgere di una estrema radicale (così A. GALANTE GARRONE, *I radicali in Italia* (1849-1925), Milano, Garzanti, 1973, p. 83).

⁷⁷ Si veda *Il Sillabo*, a cura di E. Rossi, Firenze, Parenti editore, 1957.

che violava il diritto divino di sovranità delle monarchie, ma, con durezza ancora maggiore, ribadiva l'opposizione della Chiesa al liberalismo e quindi condannava la libertà di scienza, la tolleranza religiosa, la laicità della scuole, il progresso scientifico, la libertà di pensiero, di stampa, di ricerca e, conseguentemente, toglieva ogni speranza e ogni spazio al cattolicesimo liberale e a coloro che, ritenendo di potere essere buoni fedeli e leali cittadini, si battevano per la riconciliazione della Chiesa di Roma con il liberalismo e lo Stato italiano.

11. IL RITORNO DI SELLA AL MINISTERO DELLE FINANZE E IL SUO PROGRAMMA (BOCCIATO): DALL'UNIFICAZIONE DEGLI ISTITUTI DI EMISSIONE AL RIFIUTO DI ULTERIORI INDEBITAMENTI E ALLA CONSEGUENTE PROPOSTA DELLA TASSA SUL MACINATO IN UN QUADRO DI SVILUPPO, ANCHE INDUSTRIALE, DEL PAESE

Travagliatissimo fu il 1865 che, come spesso accadde in quei primi anni di unità, vide accavallarsi decisioni destinate a incidere per decenni sulla vita del paese e provvedimenti volti a risolvere gravi, contingenti problemi.

Ai primi di febbraio Vittorio Emanuele decise di trasferirsi stabilmente a Firenze e solo così cessarono le dure proteste popolari svoltesi, nell'intero mese di gennaio, a Torino. Nella nuova capitale, furono approvate e promulgate, tra marzo e aprile, la legge di unificazione amministrativa del regno e quella che autorizzava l'entrata in vigore in tutto lo Stato dei codici, *in primis* il civile ma anche di procedura civile, del commercio e della marina mercantile, e a maggio Vittorio Emanuele inaugurò, a Firenze, il monumento a Dante. Per altro i festeggiamenti del poeta non erano ancora finiti quando, a luglio, Napoli, Ancona e poi gran parte dell'Italia meridionale furono colpite da una violenta epidemia di colera che provocò migliaia di morti: quasi a ricordare diffuse, risalenti debolezze del paese.

Su questo sfondo, nell'ottobre del 1865, si svolsero le elezioni per il rinnovo della Camera, le prime dopo la morte di Cavour, che, caratterizzate ancora da un forte astensionismo, in aumento al Sud e nelle isole, registrarono la sconfitta dei nostalgici borbonici; risultarono, specie nell'Italia meridionale, favorevoli alla corrente di centro sinistra, e videro eletti non pochi 'uomini nuovi'.

A quella Camera, fortemente instabile, il governo ripropose i problemi economico-finanziari perché, come disse Sella, le condizioni del bilancio permanevano gravi, ancorché, nel novembre del 1864, fosse stato chiesto e ottenuto l'anticipato pagamento del contingente dell'imposta fondiaria per il 1865.⁷⁸

⁷⁸ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. VIII, Sess. II, Doc. 270 A, p. 7.

Sulle proposte di Sella, però, il Parlamento non ebbe occasione e modo di pronunciarsi perché il governo fu travolto da un'altra iniziativa del ministro, i progetti di legge (Sella-Torelli) per la fusione tra la Banca Nazionale e la Banca Nazionale Toscana e l'approvazione dello statuto della Banca d'Italia.⁷⁹ Netta si manifestò la differenza di opinioni tra la componente piemontese e quella toscana o 'consorte' del partito moderato. La prima, sulle orme soprattutto di Sella, mirava a liberare lo sviluppo dell'economia italiana dalla dipendenza dal grande capitalismo internazionale e propugnava una revisione pragmatica dei dogmi liberisti e una politica di industrializzazione che affidava un ruolo di primo piano allo Stato, mentre la seconda, nella quale si riconoscevano gli ambienti toscani e meridionali e tutti i seguaci dell'ortodossia liberista, sosteneva l'alleanza tra capitalismo finanziario e rendita fondiaria, la limitazione dell'interventismo statale, il pluralismo bancario e diffidava delle prospettive di industrializzazione.

A metà dicembre (1865) il governo fu battuto ma i provvedimenti fiscali proposti da Sella, ancorché non discussi, meritano di essere più da vicino conosciuti unitamente alle loro giustificazioni.

Infatti Sella, pochi giorni prima della crisi, il 13 dicembre 1865, non solo aveva denunciato la persistenza di un disavanzo cospicuo, seppure in diminuzione rispetto agli anni 1864 e 1863 (secondo le elaborazioni attuali 259 milioni), ma aveva posto in particolare evidenza, al di là di ogni farisaica illusione, la rigidità del bilancio: i novecento milioni, e più, che costituivano per il 1866 il complesso della spesa pubblica, per oltre quattrocentoquaranta, ossia il 48%, erano impegnati in spese assolutamente intangibili.

Rimanevano, quindi, circa quattrocentootanta milioni per provvedere a tutti i servizi, alla guerra, alla marina e all'esercizio delle privative.

In questa situazione – soggiunse Sella ed era una puntuale risposta ai retori – “non facciamoci illusioni sull'efficacia delle economie ... anche se è pur sempre d'uopo fare tutte le economie possibili...”.

Certo, per coprire il disavanzo, la vendita dei beni ecclesiastici, in base al progetto di legge Cortese, avrebbe portato un notevole sollievo ma, soprattutto, occorreva seriamente verificare se fosse ancora opportuno battere la via dei ripetuti ricorsi al credito o se proprio essi, contratti a condizioni sempre più onerose, non avessero creato la difficile situazione in cui l'Italia finanziaria-mente si trovava.⁸⁰

⁷⁹ Si vedano i progetti del 13 marzo e del 21 novembre 1865 in *Gli istituti di emissione*, a cura di R. De Mattia, cit., pp. 273-332.

⁸⁰ Con esemplare coerenza Sella, consigliere comunale a Torino, raccomandò una gestione prudente e attenta anche del debito comunale specie in anni in cui la città doveva cercare e darsi nuovi

E lo stesso Sella, con la consueta efficacia, seppure spesso contrastato da interruzioni e mormorii, soggiunse:

Se l'acquisto di cartelle del consolidato è il più proficuo degli investimenti possibili in Italia, come è possibile che i capitali corrano a vivificare l'industria e il commercio, a migliorare l'agricoltura se, ogni sei mesi, senza nessun altro rischio e sacrificio che quello di adoperare le forbici, i loro proprietari possono lucrare interessi più elevati di quelli che può dare qualunque altro investimento? I capitali fuggiranno dunque dagli impieghi produttivi e la vita economica della nazione ristagnerà.⁸¹

Occorreva dunque "accrescere le imposte esistenti o stabilirne di nuove" e Sella non esitò a manifestare la preferenza motivata per la seconda alternativa.

Vuolsi adunque cercare qualche altra imposta indiretta che possa dare un grande provento alle finanze. Un'imposta di questo genere deve essere a base larga, imperocché quando si prendessero imposte le quali non vertano sopra oggetti di grande consumo, dovrebbero essere troppo alte le tariffe e quindi troppo perturbatrici per dare un provento notevole.

È di più assolutamente impensabile che un dazio di questo genere non si ripartisca equamente sulle varie province del regno per modo che non possano le une dire alle altre di questa merce io ne consumo e voi no.

Ora, o signori, io, dopo averci lungamente pensato non senza esitanza e con grande rincrescimento mio, imperocché, o signori, codesti uffici non si fanno volentieri, sono costretto a dirvi che credo trovare questi requisiti, meglio che in qualunque altra imposta, nella tassazione sulla macinazione (Movimenti).⁸²

Ma, come si diceva, anche il secondo governo La Marmora cadde. La Camera, attraversata da sospetti e da rancori, "colse la prima occasione per mandare a spasso il medico che le suggeriva così acre, ma così opportuna medicina". Se, come scrisse Bonghi, "Questa è la seconda data funesta della finanza italiana"⁸³ non di tutti fu il rimpianto perché altri incitò a "dare addosso a quel furfante di Sella" e quale prospettiva indicò una ovvietà e cioè che "per respingere le tasse vi è accordo popolare da Susa a Marsala".⁸⁴

obiettivi (si veda 1859-1864. *I progetti di una capitale in trasformazione*, a cura di G. Bracco, Torino, Archivio Storico della città di Torino, 2000, spec. p. 193 sgg.).

⁸¹ Si veda anche al capitolo terzo, par. 7 e al cap. quarto.

⁸² Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 192, 197.

⁸³ Così R. BONGHI, *Storia della finanza italiana* cit., pp. 79-82.

⁸⁴ Così in una lettera di Vegezzi Ruscalla ad Asproni in V. FANNINI, *Convenzione di settembre: la testimonianza sofferta di Giovenale Vegezzi Ruscalla*, «Rassegna Storica del Risorgimento», aprile-giugno 1993, p. 193.

12. LA CADUTA E LA RICOSTITUZIONE DEL GOVERNO LAMARMORA: IL PROGETTO FISCALE DI ANTONIO SCIALOJA

Iniziava, così, il 1866 l'anno che si sarebbe rilevato il più pesante e difficile, non solo nella storia della finanza, perché l'orizzonte politico internazionale lasciava intravedere la possibilità di nuovi conflitti (tra l'Austria e la Prussia), che potevano essere, per l'Italia, la desiderata occasione di risolvere il problema del Veneto.

Ricostituito, dopo una difficile crisi, il ministero Lamarmora (durò dal 31 dicembre 1865 al 20 giugno 1866), le finanze furono affidate a un economista eminente, Antonio Scialoja, che, a distanza di un mese dai dati forniti dal Sella, non poteva certamente differenziarsene quanto alla cifre.

In gran parte nuove erano, invece, le proposte che avrebbero dovuto incidere sui tributi indiretti e diretti, locali ed erariali.⁸⁵

Quanto ai primi Scialoja condivise il progetto del suo predecessore di riformare le tasse di registro e di bollo per ricavarne un maggior gettito di una ventina di milioni e, constatato che in Italia mancava "quella specie di imposizione che colpisce lo svolgimento della ricchezza allo stadio della sua produzione", suggerì anche l'introduzione di una imposta sulla fabbricazione del vino, la tassa sull'imbottato, dalla quale prevedeva un gettito di quaranta milioni.

Attendista fu, invece, l'atteggiamento del nuovo ministro delle finanze nei confronti dell'imposta sul macinato che affidò alle riflessioni della Camera e in luogo della quale "mentre si sarebbero svolti i profondi studi ed un lungo dibattimento" propose l'estensione dei dazi comunali di consumo all'olio e alle farine.⁸⁶

Il fulcro del progetto era, però, ben altro.

Preoccupato anch'egli di "raggiungere il desiderato pareggio", consapevole che le pur rilevanti riduzioni di spesa non erano bastevoli⁸⁷ (egli ne propose per cinquantacinque milioni di cui trenta sottratti alle spese per la guerra e la marina), convinto anche che "gli espedienti temporanei non erano sufficienti a ristorare le finanze", Scialoja pensò di attuare un progetto che gli era particolarmente caro in sede scientifica.

⁸⁵ Si veda A. SCIALOJA, *Discorso sulla finanza italiana detto alla Camera dei Deputati il 22 gennaio 1866 dal Ministro delle finanze (Scialoja)*, Firenze, Eredi Botta, 1866 (estratto) e, oggi, F. BALLETTA, *Il progetto di riforma tributaria di Antonio Scialoja del gennaio 1866*, in *Antonio Scialoja cit.*, p. 161 sgg.

⁸⁶ Così A. SCIALOJA, *Discorso cit.*, pp. 32 e 36-38.

⁸⁷ Si veda *ivi*, pp. 6-17.

Muovendo dalla constatazione che l'imposta fondiaria compenetrava due componenti che andavano distinte, il reddito domenicale riferito al terreno e il reddito agrario derivante dal capitale e dal lavoro impiegati sullo stesso, e ritenendo che il secondo poteva in tutto assimilarsi agli altri redditi assoggettati all'imposta di ricchezza mobile, propose di unificare la tassazione di tutti i redditi in una grande imposta sull'entrata, concedendo la possibilità di riscattare, di 'affrancare', come fosse un canone, l'imposta sulla terra.

Il nuovo tributo, soggiunse il proponente, doveva essere completamente sottratto alla turbativa dei centesimi addizionali a favore dei Comuni e delle Province abolendo ogni legame tra la finanza dello Stato e le finanze locali.

Nonostante l'autorità di cui godeva come studioso e il fervore con cui egli lo sostenne, il progetto di legge, esposto alla Camera il 27 gennaio 1866, non incontrò il favore del parlamento.

Vi si opposero Minghetti, Depretis, Magliani⁸⁸ e nella letteratura si osservò, allora⁸⁹ e poi, che in Italia mancavano, per l'attuazione del progetto Scialoja, le circostanze che, in Inghilterra, avevano permesso a Pitt di attuare la sua riforma con la conseguenza che "cotesta misura equivaleva alla confisca di una porzione della proprietà privata, tanto più grave quanto era più fresco l'aumento del contingente e non ancora scontato nelle vendite e successioni".⁹⁰

Sta di fatto che la Camera dei Deputati decise di affidare il progetto all'esame di una Commissione di quindici autorevoli membri (presidente fu Agostino Depretis) che lo giudicò "non immediatamente applicabile" e quindi 'inopportuno'.⁹¹

13. IL '1866' TRA LA CRISI DEI MERCATI EUROPEI E LA TERZA GUERRA DI INDIPENDENZA: IL CORSO FORZOSO

Ebbene, proprio nel marzo del 1866, mentre la Commissione svolgeva i propri lavori e perdurava la complessa e tesa situazione politica internazionale

⁸⁸ Si vedano i saggi già citati di A. MAGLIANI e di M. MINGHETTI (nota 36).

⁸⁹ Anche secondo M. Pescatore, il sistema del consolidamento del tributo prediale era basato su principi poco corretti (si veda *La logica delle imposte*, Torino, 1867, p. 30 sgg.)

⁹⁰ Così A. MALGARINI, *Della coordinazione giuridica delle imposte secondo la legislazione comparata*, Pama, 1885, p. 66; nonché C. CANNADA-BARTOLI (*Il catasto della imposta fondiaria*, Napoli, 1890, p. 78 sgg.) che riporta le critiche di Boccardo, di Messedaglia e di Ricca-Salerno al progetto Scialoja; quanto al Messedaglia si veda anche *infra* al cap. quinto, par. 20.

⁹¹ Cfr. la *Relazione* in A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. X, Doc. 63 e anche G. MARONGIU, *Alle radici* cit., pp. 291-299.

e quindi più urgente si presentava, per l'erario italiano, il bisogno di credito, sopravvenne una gravissima crisi finanziaria, una delle più gravi che mai avesse sconvolto i mercati d'Europa, che pose fine alla libera convertibilità della lira.

La crisi scoppiò prima a Londra e poi a Parigi ove case importanti sospesero i loro pagamenti e non è difficile immaginare quali furono le ripercussioni in Italia ove cospicua era la partecipazione straniera nella sottoscrizione e nell'acquisto dei titoli del debito pubblico: nel marzo del 1866 il nostro consolidato scese, sul mercato di Parigi a 63, l'11 aprile era quotato a 56,30, il 12 a 53,50, sul finire del mese a 49 e, di lì a poco, precipitava sotto 37.

Lo sconcerto era all'estremo,⁹² il credito pubblico era in rovina, alcuni interessi mercantili e creditizi al limite del dissesto, la circolazione fiduciaria in piena crisi e le monete metalliche incettate per la tesaurizzazione.

Come dirà Minghetti "... le condizioni in cui si trovava il tesoro richiedevano un qualche espediente straordinario, efficace, immediato e nessun altro si presentava in quel momento fuorché il corso forzoso dei biglietti di banca". "Gli esempi precedenti del Piemonte consigliavano di ricorrervi"⁹³ e, pochi giorni dopo, la situazione internazionale si aggravò ulteriormente, perché sembrò che Prussia e Austria avessero raggiunto un'intesa, si profilò la minaccia di un'aggressione austriaca e La Marmora fu costretto a iniziare la mobilitazione dell'esercito.

Richiesti e ottenuti, con una consistentissima maggioranza, i poteri straordinari (il 26 aprile, lo stesso Scialoja, presentando il relativo progetto di legge aveva riconosciuto che "Il contegno di una potenza vicina e i suoi minaccianti apparecchi di guerra pongono il governo del re nel dovere di fare tutti i provvedimenti necessari alla difesa dello Stato") il governo (nonostante le perplessità del ministro delle finanze) ritenne di non avere altra scelta che assumere "una responsabilità assai grave" e ricorrere alle anticipazioni delle banche di emissione.⁹⁴

La Banca Nazionale concedette un prestito di duecentocinquanta milioni ma esercitò forti pressioni perché si sospendesse la convertibilità dei suoi biglietti nella moneta metallica, l'oro e l'argento.

⁹² Si veda F. FERRARA, *Il corso forzato dei biglietti di Banco in Italia*, «Nuova Antologia», maggio-giugno 1866.

⁹³ Così in *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul corso forzoso dei biglietti di banca deliberata nella tornata del 10 marzo 1868*, Firenze, 1869, III, Deposizioni, p. 311.

⁹⁴ Per la descrizione di quelle drammatiche giornate e della gravità della scelta si veda il discorso di Scialoja al primo congresso delle Camere di Commercio del Regno tenutosi a Firenze il 4 ottobre 1867, in *Atti ufficiali del Congresso*, Firenze, 1867, nonché C. DE CESARE, *La vita, i tempi e le opere di Antonio Scialoja* cit., p. 194 sgg.

E così rimase stabilito quando un regio decreto del 1° maggio 1866 sancì il corso forzoso dei biglietti.⁹⁵

14. L'INELUDIBILE RICORSO ALLE RISORSE INTERNE E IL CONSEGUENTE INASPRIMENTO E AFFINAMENTO DELLE IMPOSTE DIRETTE SUI REDDITI: L'INTRODUZIONE DELLE RITENUTE QUALE STRUMENTO ANTIEVASIONE

Questo provvedimento fece a lungo discutere anche perché Scialoja lo immaginava provvisorio mentre così non fu nonostante “la Camera, udita la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta, ravvisa(ss) la necessità e la possibilità dell'abolizione del corso forzoso”.⁹⁶ Solo con una legge del 1881, attuata a partire dal 1883, sarà sancito il ritorno alla convertibilità che durerà, e solo formalmente (nell'agosto del 1884 l'aggio comparve nuovamente e le banche sospesero di fatto il cambio dei biglietti), poco più di un decennio fino a quando, nel gennaio del 1894, al culmine della crisi economica e bancaria, si introdurrà nuovamente il corso forzoso: dopo il 1896, si creerà, invece, una situazione opposta a quella prevalsa tra il 1883 e il 1893 e il risanamento monetario e lo sviluppo economico del paese porteranno alla spontanea scomparsa dell'aggio.

In questa sede non è il caso di indugiare sulle serrate polemiche di quei lontani anni mentre è importante notare che il provvedimento – avversato o accettato quale male minore – fu, nel concreto e in prospettiva, tutt'altro che dannoso all'Italia che muoveva i primi passi sulla via dello “sviluppo economico moderno”; anzi, oggi si scrive che “il corso forzoso fu una misura necessaria”.⁹⁷

Il tesoro dello Stato, tra il 1866 e il 1874, realizzò circa 907 milioni⁹⁸ e sul versante economico, il corso forzoso, determinando una differenza tra prezzi interni e prezzi esteri, che si traduceva in una protezione media del dieci per cento all'industria italiana, allentò le punte più aspre della concorrenza straniera, consentendo, con l'aumento delle esportazioni, un miglioramento della bilancia commerciale italiana.

Quanto al profilo della pubblica finanza se, negli accesi dibattiti di quella lontana stagione, numerosi furono i riferimenti alla grave situazione contingente, vi fu anche chi non dimenticò le cause più profonde della grave crisi e l'alternativa posta da Sella:

⁹⁵ Si veda A. COVA, *Il decreto 1° maggio 1866 sul corso forzoso*, in Antonio Scialoja cit., p. 195 sgg.

⁹⁶ Così *Gli istituti di emissione* cit., p. 339.

⁹⁷ Così C.M. CIPOLLA, *Le avventure della lira* cit., p. 94.

⁹⁸ Si veda M. ROMANI, *Storia economica d'Italia* cit., p. 288, nota (10).

... o crescere la circolazione cartacea e contemporaneamente, perché sono d'avviso che non sia possibile disgiungere i due provvedimenti, accrescere le imposte, ovvero emettere rendita ed abbandonare il pareggio.⁹⁹

In un momento in cui la credibilità finanziaria del Regno d'Italia era, in Europa, assai bassa e i capitali stranieri si erano ritirati, si scelse la prima via. Si provvedette, quindi, all'emissione di carta moneta (questo espediente fu accolto e largamente usato anche da uomini come Quintino Sella, non adusi certamente alla finanza allegra) e fortunatamente l'aumento dei prezzi, la più grave e ineluttabile conseguenza, poté essere contenuto entro limiti assai modesti, sia perché l'incremento della circolazione cartacea fu in larga parte bilanciato dalla diminuzione di quella metallica sia perché esso avvenne in anni in cui, in tutto il mondo, era iniziata la discesa generale dei prezzi durata dal 1867 al 1870, sospesa per i due anni successivi e di poi ripresa e ulteriormente accentuata.

Ma si diede avvio anche all'aumento delle entrate, con una particolare attenzione all'equità e all'efficienza del prelievo e quindi al contrasto all'evasione.

Scoppiata la terza guerra di indipendenza (20 giugno 1866), tornato il La Marmora ai suoi compiti militari e affidata la guida del governo a Bettino Ricasoli (nonostante le perplessità del re),¹⁰⁰ il ministro delle finanze (ancora Scialoja) riuscì non solo a lanciare e collocare, in Italia, un prestito redimibile e forzoso,¹⁰¹ ma fece approvare rilevanti modificazioni alla disciplina dell'imposta di ricchezza mobile che, introdotte alla fine di giugno del 1866, dureranno decenni e decenni.

Innanzitutto, nella tassazione mobiliare, il sistema del contingente, che era stato introdotto in via provvisoria, fu sostituito dal sistema di quotità, e fu istituita la figura dell'agente delle imposte, non più semplice proponente, ma vero e proprio accertatore con tutti gli inerenti poteri.¹⁰²

Fu introdotta, sempre per l'imposta di ricchezza mobile, l'aliquota dell'otto per cento e, nonostante la difficile situazione, con spirito di equità, come sottolineò Depretis, fu abolita la tassa fissa per i redditi inferiori a duecento-

⁹⁹ Così Q. SELLA, in *Discorsi parlamentari* cit., IV, pp. 18-19.

¹⁰⁰ Sul governo Ricasoli (20 giugno 1866 - 10 aprile 1867) e sulla sua veste di Gabinetto di guerra *super partes* si veda A. AQUARONE, *Dalle elezioni del 1865 alla costituzione del secondo ministero Ricasoli: incertezze e contrasti nella classe politica italiana*, in *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, 1972, p. 195 sgg.

¹⁰¹ Si veda *Il prestito nazionale spiegato nella sua base e nel meccanismo della sua distribuzione*, Prato, tipografia Giachetti, 1866.

¹⁰² Così l'art. 10 del r.d.l. 28 giugno 1866, n. 3023.

cinquanta lire e fu stabilita l'esenzione per i redditi inferiori alle trecentocinquanta lire, limite elevato, nel 1867, a quattrocento lire.¹⁰³

Ma soprattutto due furono le novità: con un primo provvedimento gli stipendi, le pensioni e tutti gli altri assegni fissi personali pagati dal tesoro dello Stato furono tassati mediante ritenuta diretta all'atto del pagamento; con un secondo le province, i comuni, gli enti morali, le società in accomandita per azioni e le società anonime furono obbligate a dichiarare non solo i redditi propri, ma anche gli stipendi, le pensioni e gli assegni pagati, gli interessi dei debiti contratti e delle obbligazioni da loro emesse e a corrispondere la relativa imposta rivalendosi sui loro assegnatari e creditori mediante ritenuta.

Si trattava di novità destinate a durare decenni perché, come scriverà Luigi Einaudi, erano i frutti dell'intelligente governo del metodo di tassazione reale:¹⁰⁴ e i risultati si videro, tant'è che le entrate salirono dai 617 milioni del 1866 ai 714 del 1868.

15. UNA PARENTESI SULLA PESANTE EREDITÀ DEL '1866'

Nel frattempo era terminata la terza guerra d'indipendenza e se anche ne seguirono l'annessione del Veneto e il riconoscimento ufficiale del Regno da parte dell'Austria, le sconfitte di Custoza (24 giugno) e di Lissa (20 luglio) lasciarono il segno e lo lasceranno per decenni.

A nulla valsero i successi di Garibaldi e dei suoi volontari (previsti in 15.000 erano giunti in 30.000) perché neppure questa volta l'Italia era riuscita a fare da sé. Il confronto con la Prussia era amaro.

Il prestigio di Vittorio Emanuele, nonostante la entusiastica accoglienza che la folla veneziana gli riservò nel novembre, pareva scosso ed era caduta la fiducia nell'esercito e nella marina. Nel contempo Garibaldi si faceva propugnatore della nazione armata, il repubblicanesimo si diffondeva rapidamente in Romagna e in Lombardia, le recriminazioni e le derisioni dei clericali e dei fautori dei vecchi regimi accrescevano l'exasperazione. E così, quando un diffuso malessere sociale sfociò, il 16 settembre 1866, nell'insurrezione di Palermo – durante la quale, e per cinque giorni, il grido di “Viva la Repubblica” si mescolò con quello puramente municipalistico di “Viva Santa Rosalia!” e con quello legittimista di “Viva Francesco II!” – invece di riflettere sulla situazione economica dell'isola, sulla interruzione dei lavori pubblici, sul forte rin-

¹⁰³ Si veda A. DEPRETIS, *Discorsi parlamentari* cit., V, pp. 172-184.

¹⁰⁴ Così L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze* cit., pp. 136-137.

caro dei generi di prima necessità, e anche sulla specificità di Palermo – si ridusse una situazione articolata e delicata, già nota, alla sola congiura di borbonici e di clericali e ci si illuse di poterla affrontare e risolvere con la sola forza della repressione.¹⁰⁵

Il retaggio fu pesante per l'Italia che aveva conquistato l'unità fra l'ammirata simpatia del mondo civile, ma soprattutto gravi e durature furono le conseguenze morali all'interno. Alla fiducia ispirata dai grandi successi del 1859-60, all'orgoglio delle gesta compiute e alla fiduciosa attesa dell'avvenire che caratterizzavano il patriottismo italiano dei primi anni, seguiva, adesso, l'epoca degli esami di coscienza dolorosi, dei bilanci realistici e perciò tanto meno confortanti.

Di chi la colpa?, si chiedeva Pasquale Villari in un articolo famoso apparso nel settembre di quello stesso 1866 e rispondeva che, al di là dei singoli, occorreva guardare alla nazione, al suo bassissimo grado di maturità civile, alla inadeguatezza di tanti settori rispetto alle esigenze di vita di uno stato moderno, alla arretratezza e alla primitività delle masse contadine, al numero enorme degli analfabeti.

Questi rilievi, che coglievano aspetti rilevanti della realtà italiana, se, in molti, suscitarono la volontà di adoperarsi al miglioramento e all'ammodernamento del paese, in non pochi altri destarono una aspirazione alla rivalsa, a una nuova prova che redimesse il nome italiano dalle subite umiliazioni. Si assumeva, e il monito sarà ripetuto tante volte dopo di allora, che all'Italia era mancata una grande guerra che ne cementasse l'unità nazionale, a differenza della Germania, e si dimenticava quanto la seconda fosse di tanto superiore per forza politica e militare e per compattezza civile.

Erano concetti che suscitavano diffidenza nei prudenti politici della vecchia Destra, a cominciare dallo stesso La Marmora, che, a coloro i quali sostenevano che l'Italia aveva "bisogno di gloria militare, ... senza di che non potrà mai prendere un posto onorato tra le nazioni", replicava respingendo "questi consigli, perché scellerati, e più che scellerati, assurdi", e ricordava che "le grandi glorie militari menano le nazioni ai grandi disastri, perché... non si può trionfare senza umiliare, e le umiliazioni mal si sopportano e preparano le rimosse".

Ma, quali che fossero queste equilibrate riflessioni, il tema del '1866', del compito rinviato ma non assolto, del dovere, per l'Italia, di provare a sé e agli altri di essere veramente cresciuta a grande Stato, era destinato a durare nella vita italiana.

¹⁰⁵ Si vedano G. CIOTTI, *I casi di Palermo. Cenni storici sugli avvenimenti di settembre 1866*, Palermo, 1866 e G. PAGANO, *Sette giorni di insurrezione a Palermo*, Palermo, 1867.

16. LA RICERCA DI RISORSE STRAORDINARIE E LA LIQUIDAZIONE DELL'ASSE ECCLESIASTICO: LE DIMISSIONI DI SCIALOJA, LE ELEZIONI DEL 1867 E LA CADUTA DEL SECONDO E ULTIMO GOVERNO RICASOLI

Nel concreto e nell'immediato i contraccolpi di una vicenda al contempo vittoriosa e dolorosa non potevano distrarre dai problemi finanziari perché, se la felice alleanza con la Prussia vittoriosa fruttò l'annessione delle province venete e di Mantova, il già dissestato bilancio nazionale ne uscì ulteriormente aggravato da un disavanzo complessivo che fu il maggiore del primo cinquantennio.

Per affrontare la situazione, che richiedeva risorse ulteriori non inferiori ai centoottantaquattro milioni, Scialoja, abbandonato il consolidamento che tante discussioni aveva suscitato, propose di conguagliare meglio l'imposta fondiaria, di sostituire la progettata tassa sul macinato con una (più modica) tassa sui mulini (ciascun anno commisurata alle quantità macinate l'anno precedente) confidando di trarne circa ottantacinque milioni e riducendo, così, il disavanzo dell'esercizio a cento milioni.

A condizione, però, soggiunse, che fosse scalarmente disponibile una risorsa straordinaria di almeno quattrocentocinquanta milioni senza interessi a carico del bilancio dello Stato e che Scialoja pensò di trovare nei beni degli enti morali ed ecclesiastici che la recentissima legge del 7 luglio 1866 aveva soppressi.

Il problema finanziario si legò, così, con la questione più generale e importante, dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, alla quale anche il Presidente del Consiglio desiderava dare una soluzione stabile che andasse al di là del mero profilo economico e per la quale Bettino Ricasoli aveva promosso, dopo il dicembre 1866, un'ampia azione diplomatica e legislativa.

Sollecitato da Ricasoli, Scialoja, in occasione della seconda esposizione finanziaria, il 16 ed il 17 gennaio 1867 presentò alla Camera, assieme al collega della Giustizia, Borgatti, un progetto sulla "Libertà della Chiesa e la liquidazione dell'asse ecclesiastico". Esso affrontava anche la questione della liquidazione del patrimonio ecclesiastico acquisito ma, nell'ambito di un orientamento separatista, prevedeva ben altro là dove individuava nello Stato italiano lo strumento per riformare la Chiesa e, ancor più in generale, affidava allo Stato moderno la funzione più rivoluzionaria, quella di concedere alla Chiesa la libertà.¹⁰⁶

¹⁰⁶ "Il concetto politico del ministro Ricasoli, scrive De Cesare, era quello di applicare il diritto comune all'associazione cattolica, come a ogni altra associazione religiosa. In tal guisa ogni associazione diveniva libera" (così C. DE CESARE, *La vita, i tempi* cit., p. 204 e *ivi* anche la cronaca di quei giorni).

Il disegno di legge – che Minghetti giudicò sì rilevante da poter formare attorno a esso una vera maggioranza e di conseguenza una vera minoranza – suscitò, peraltro, non solo le discussioni più appassionate, ma le più aspre censure e le più violente opposizioni: a quella della Chiesa e dei clericali (i Gesuiti della 'Civiltà cattolica', non tardarono a individuare in Ricasoli l'avversario più pericoloso e più temibile) si unì, infatti, l'altra dei giurisdizionalisti, di Destra e di Sinistra, contrari all'abbandono di strumenti di controllo dello Stato sulla Chiesa.

Dopo un voto contrario degli uffici della Camera, Scialoja, sentendo di non godere più la fiducia necessaria, il 2 febbraio 1867 rassegnò le dimissioni assieme al ministro della giustizia Borgatti:¹⁰⁷ “alla Camera del 1865 né il Sella né lo Scialoja piacevano; ma con questo divario che il primo le ripugnava solo, il secondo la sbalordiva anche”.¹⁰⁸

Anche il presidente del Consiglio presentò le dimissioni, ma il Re non le accettò e, con decreto del 13 febbraio, sciolse la Camera, uscita dalle elezioni nel 1865, mentre Ricasoli formava il nuovo governo, nel quale riservatosi gli Interni, affidò gli esteri a Visconti Venosta e le finanze ad Agostino Depretis.

Le speranze di Ricasoli di “eliminare le infeconde discussioni, la debolezza del governo, la perpetua mutabilità degli uomini, dei programmi, degli intenti” andarono deluse.

I risultati elettorali del 10 marzo (279 deputati governativi, 181 dell'opposizione, 33 non schierati) gli impedirono di formare una solida maggioranza ed egli, nell'aprile, si dimise definitivamente.

La brevità dell'annuncio e la oscura formula usata suscitavano, già allora, perplessità d'ordine costituzionale e le più svariate ipotesi sulle cause occasionali e di fondo del ritiro e della sconfitta. Ci si riferì al progetto di imporre una forte tassa sul macinato, ai dissidi contingenti e permanenti con il Re, al contraccolpo del disegno di legge Scialoja, al fallimento di un disegno politico ancora più ambizioso: il discusso progetto Borgatti-Scialoja, si è scritto, “investiva non solo fondamentali linee di politica istituzionale ma anche grosse questioni politiche, perché mediante esso Ricasoli sperò di poter coagulare attorno alla politica del governo quell'organico partito cattolico-liberale che doveva rappresentare, nelle speranze di molti liberali, la base naturale di consenso politico per la Destra”.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Di lì a poco illustrerà il proprio progetto: si veda A. SCIALOJA, *Dei tributi diretti e della loro sistemazione in Italia*, «Nuova Antologia», fasc. 5, 1867, pp. 93-118 e 527-542.

¹⁰⁸ Così R. BONGHI, *Storia della finanza italiana* cit., p. 111.

¹⁰⁹ Così A. CAPONE, *Destra e sinistra da Cavour a Crispi*, Torino, UTET, 1981, p. 98.

È certo che, dopo il 4 aprile 1867, mai più fu chiamato al governo colui che aveva guidato il primo dopo la morte di Cavour:

Due volte, scriveva di lì a poco al fratello Vincenzo, sono venuto al governo d'Italia e due volte ho dovuto ritirarmene per debolezza di appoggi e violenza di intrighi. Sono stato portato alle stelle, si è acclamato a certe mie idee, e sul più bello si è disertato me e le idee senza che alcuno si desse la pena di sostenerle.¹¹⁰

17. IL PIANO DEL NUOVO MINISTRO DELLE FINANZE FRANCESCO FERRARA NEL TERZO GOVERNO RATTAZZI, LA LIQUIDAZIONE DELL'ASSE ECCLESIASTICO E LA TASSA SUL MACINATO: LA SUA BOCCIATURA E LE DIMISSIONI DEL MINISTRO

La situazione finanziaria permaneva gravissima. Si era raggiunto, nel 1866, il deficit record, ma che sarebbe stato tale non lo si sapeva e quindi si temeva ancora il peggio.

Queste preoccupazioni furono certamente all'origine della decisione di affidare il ministero delle finanze a un economista del valore di Francesco Ferrara, nel nuovo governo guidato ancora una volta da Rattazzi, uomo assai vicino al monarca e questo molto contava e molto sarebbe contato almeno fino al 1869: peraltro, quando nel breve discorso programmatico sottolineò la necessità di rispettare lealmente la convenzione con la Francia, quando a proposito della composizione del governo dovette rivendicare l'italianità di tutti i ministri (né piemontesi, né lombardi, né siciliani) i vivi segni di approvazione gli vennero dalla destra e dal centro.¹¹¹

Ferrara, forse con l'intento di irrobustire una compagine ministeriale poco rappresentativa nei colleghi, presentò un vero e proprio piano finanziario anche se sapeva che il Presidente del Consiglio, sui beni ecclesiastici, aveva espresso opinioni diverse dalle sue.

Respinto "l'imprestito che non è un plausibile mezzo", esclusa, altresì, l'emissione di carta moneta, esso, in grande sintesi, prevedeva la vendita dell'asse ecclesiastico, per colmare le deficienze del passato e sopprimere (a decorrere dal 1 gennaio 1868) il corso forzoso, mentre, per provvedere all'avvenire, proponeva l'istituzione (dal 1 gennaio 1869) della tassa sul macinato (sulla base del progetto predisposto da Sella nel dicembre del 1865 e al quale lui stesso aveva collaborato e nel quale fermamente credeva), la concessione delle doge-

¹¹⁰ Così in *Lettere e documenti del Barone Bettino Ricasoli*, Firenze, successori Le Monnier, 1891, X, p. 12.

¹¹¹ Si veda U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari* cit., VII, p. 19.

ne e dai tabacchi a due regie cointeressate, ritenute più affidabili di un semplice appalto, la cessione ai Comuni e alle province dei dazi di consumo e il passaggio all'erario delle sovrimposte locali.¹¹²

L'esito non fu felice perché quando, a metà giugno, la legge sul macinato fu presentata alla Camera dei Deputati e Minghetti ne chiese la discussione urgente, "si sollevò dalla sinistra tutta una burrasca furiosa che trascinava dietro di sé un numero di deputati sufficiente a respingere l'urgenza chiesta".

Di fronte alla questione dell'asse ecclesiastico, il profilo politico e religioso prese il sopravvento: la Camera spaziò nel vasto, difficile mare dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa e tutte le vicende del diritto pubblico ecclesiastico, di ogni tempo e di ogni paese, furono passate in rassegna.

Ferrara, constatato che della questione finanziaria la Commissione poco o nulla si occupava e che essa aveva elaborato un progetto di legge ispirato a una linea completamente diversa dalla sua, accusato di eccessiva benevolenza verso la Chiesa, per tutelare la propria dignità, il 4 luglio 1867 si dimise da ministro delle finanze.¹¹³

Fiorirono, allora, le proposte di risanamento finanziario nei discorsi parlamentari, nella stampa periodica e non periodica ma in generale si trattò di disegni irrealizzabili, quando non addirittura fantastici e così, mentre il dissesto della finanza si aggravava, il tempo passava in estenuanti, oziose discussioni nell'esame di provvedimenti inefficaci o addirittura dannosi.¹¹⁴

18. LA QUESTIONE ROMANA E LA CADUTA DEL GOVERNO RATTAZZI E DEL PRIMO GOVERNO MENABREA

Il Presidente del Consiglio Rattazzi, che assunse interinalmente il portafoglio delle finanze, desideroso di non turbare la momentanea maggioranza che, dai banchi della Sinistra parlamentare, gli si accostava su posizioni giurisdizionaliste, abbandonò la prospettiva separatista in cui si era mosso Ferrara e soprattutto non mancò di abbassare il tono generale della discussione sulla 'libertà della chiesa' ancorando la parte prevalente dei suoi interventi alla 'questione finanziaria' considerato che "il disavanzo di quest'anno ascende a 220 milioni".¹¹⁵

¹¹² Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. X, Sess. I, Doc. 63 bis.

¹¹³ Si veda, *amplius* R. FAUCCI, *L'economista scomodo* cit., pp. 220-222.

¹¹⁴ Così L. IZZO, *La finanza pubblica* cit., p. 67.

¹¹⁵ Si veda U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari* cit., VII, pp. 126-145.

Fu così approvata, nell'agosto del 1867, la legge "per la soppressione di enti ecclesiastici e la liquidazione dell'asse ecclesiastico".

Fu un successo per Rattazzi che fu salutato da "applausi generali e prolungati" quando, sottolineato, con fine ironia, che se "una volta si diceva che l'Italia era politicamente un cadavere ora si dice, solo più, che l'Italia è un cadavere finanziario", concluse di voler emancipare, anche con il provvedimento appena approvato, "le nostre finanze da qualunque ceppo straniero".¹¹⁶ Già solo in questa prospettiva la macchina, messa in movimento con tanta forza nel 1867, si rivelò utilissima perché lo Stato, quindici anni dopo, registrò un provento complessivo di più di quattrocento milioni di lire, dei quali ben cinquanta nel 1868 e quaranta nel 1869, e cioè nei primi due anni delle vendite.

Ma non fu soltanto un duro colpo inferto alla potenza economica della Chiesa, fondata essenzialmente su un vastissimo patrimonio terriero inalienabile: fu la consacrazione della rivoluzione borghese che, iniziata dalle riforme illuministiche e napoleoniche, il movimento nazionale italiano aveva seguito dal 1848. Nel corso del dibattito lo ricordò Francesco De Sanctis "quel glorioso centro-sinistra, il quale pose le sue Riforme ecclesiastiche e tirò Cavour a entrare in quella via, al termine della quale dovevamo trovare l'Italia e la libertà".¹¹⁷

E fu una ragione di soddisfazione, duratura, per la borghesia agraria, in specie meridionale, che riuscì ad accaparrarsi quasi tutto il vasto patrimonio ecclesiastico, messo in vendita negli anni successivi e riuscì anche a conservare le proprietà usurpate nei demani comunali e regi.

Per Rattazzi fu, invece, un successo breve perché, di lì a poco, egli inciampò sulla questione di Roma. Accadde quando, nel mese di ottobre, tra l'entusiasmo per la possibile liberazione della città papalina, Garibaldi, con i suoi novemila volontari, sconfinò nel territorio pontificio, dove ebbe i primi successi, e la Francia decise di intervenire. Furono giornate drammatiche che Rattazzi evocherà, di lì a due mesi, in una appassionata difesa del proprio operato,¹¹⁸ ma quando si era ormai alla fine di ottobre, presentò le dimissioni che il Re accettò.

¹¹⁶ Così U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari* cit., VII, p. 145.

¹¹⁷ Così F. DE SANCTIS, *Il Mezzogiorno e lo Stato unitario* cit., p. 138 sgg.

¹¹⁸ L'intervento alla Camera si svolse per tre giorni, dal 18 al 20 dicembre, interrotto di frequente, da dissensi e consensi anche del pubblico, per il quale Rattazzi ripetutamente chiederà un breve riposo mentre il presidente della Camera dovrà invitare i deputati a prendere posto, a non stringersi attorno all'oratore e a non affollare l'emiciclo; si veda U. RATTAZZI, *Discorsi parlamentari* cit., VII, pp. 145-239.

Migliore fortuna non ebbe il primo governo del senatore savoiaro Menabrea formato, il 27 ottobre 1867, con l'incondizionato appoggio del monarca, che, ancora una volta, si era affidato a un generale piemontese.

Sconfitti i garibaldini a Mentana (il 3 novembre 1867), su un ordine del giorno che riconfermava la proclamazione di Roma capitale d'Italia, ma deploreava i mezzi illegali di cui Garibaldi si era servito, la Camera, il 22 dicembre, lo mise in minoranza.

Il 23 dicembre Menabrea comunicò alla Camera che il ministero si era dimesso ma aggiunse anche di attendere "ulteriori ordini di Sua Maestà".

19. LA QUESTIONE FINANZIARIA E IL SECONDO GOVERNO MENABREA: L'AMPIO PROGRAMMA FISCALE DEL MINISTRO DELLE FINANZE CAMBRAY-DIGNY

Tra scoramenti e frustrazioni, divisioni e incertezze, ma anche assenza di concrete alternative, l'incarico fu riaffidato a Menabrea, che, nei primi giorni del gennaio 1868, presentò il proprio nuovo ministero.

Nelle sue dichiarazioni Menabrea, quanto agli avvenimenti più recenti, si limitò a sottolineare la necessità di una concordia intorno al vessillo della Monarchia e del Re per "resistere agli attacchi dei nemici che avrebbero voluto distruggere l'unità e l'indipendenza d'Italia".

Particolare rilievo diede, invece, al problema delle finanze del paese che autorevoli ambienti esteri definivano "ormai un cadavere finanziario".

Di qui un obiettivo interesse per la preannunciata esposizione del nuovo ministro delle finanze, Cambray-Digny, anche per la curiosità di vedere alla prova¹¹⁹ un uomo che, molto discusso per la sua trascorsa fedeltà al Granduca di Toscana, era stato giudicato un ottimo sindaco di Firenze.

Ampio fu il discorso che Cambray-Digny tenne, il 20 gennaio 1868, alla Camera dei Deputati.¹²⁰ Ricco di dati (il disavanzo corrente era salito ancora nel 1867), di riflessioni, di suggerimenti affrontava il problema della finanza in modo nuovo proponendo di fare ogni sforzo per avviare al pareggio i bilanci futuri a cominciare da quello del 1869 nel convincimento che, chiusa la via al periodico rinnovarsi del disavanzo, sarebbe stato più facile provvedere ai disastri del passato.

¹¹⁹ Si veda R.P. COPPINI, *L'opera politica di Cambray-Digny sindaco di Firenze capitale e ministro delle finanze*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1975, spec. p. 423 sgg.

¹²⁰ Esso fu edito a Firenze, tip. eredi Botta, 1868, pp. 3-63 con un'ampia appendice di allegati.

Anche il problema dell'avvenire era – si intende – tutt'altro che facile “perché – sono parole di Bonghi – le economie, la riforma delle imposte vecchie, l'introduzione delle nuove, insomma tutti codesti mezzi, sommati insieme, stenteranno ancora a raggiungere il fine”.

Cambray-Digny riteneva, però, di poter assicurare all'erario un maggior provento di più di cento milioni con la imposta generale sull'entrata, che Scialoja aveva con tanta dottrina illustrata, ma che ripetutamente il Parlamento aveva respinta, con il ritocco delle tasse di registro e bollo, con la modificazione e l'estensione a tutto il Regno della tassa sulle concessioni governative e, infine, riproponendo, sulle orme di Sella e di Ferrara, la tassa sul macinato.

Io non ignoro – disse il ministro – le lunghe ed animate discussioni, le divergenze di opinioni alle quali questa tassa ha dato luogo; e che furono causa che i progetti presentati non giunsero mai ad essere discussi in questo recinto. Ho però dovuto osservare come sotto una forma o sotto un'altra sia ricomparsa in tutti i piani finanziari davanti a voi e come i suoi maggiori avversari siano venuti a considerarla con minore ostilità.

“Quanto ai modi di esazione (era uno dei profili più delicati) lascio stare”, soggiunse, e “neppure discuto i sistemi che erano in uso in alcuni degli antichi Stati italiani, sistemi che oltre ad essere i più vessatori di tutti, avrebbero poi l'inconveniente di essere di gran lunga i più dispendiosi, oltre agli imbarazzi che recherebbero alla libera circolazione dei cereali”. “Tutti concordano, infatti, constatò il ministro, nel concetto di fare del mugnaio l'esattore della tassa e differiscono poi nel metodo di accertamento delle materie tassabili” e “quindi io non entrerei in proposito in particolari che la Camera perfettamente conosce né mi dilungherò a discutere i vantaggi e gli inconvenienti dei vari sistemi proposti”.¹²¹

Sul versante dei risparmi con la riforma della riscossione delle imposte dirette, col riordinamento degli uffici finanziari, con le modificazioni alla legge sull'istruzione secondaria, con un nuovo ordinamento giudiziario, e, infine, con un'economia di tredici milioni sul bilancio della guerra e di sei sul bilancio della marina, Cambray-Digny calcolava di ridurre le spese di quarantaquattro milioni.

¹²¹ Così Cambray-Digny nel discorso citato pp. 21-24.

20. LA SUA ATTUAZIONE E L'ISTITUZIONE, IN ESITO A UN AMPLISSIMO DIBATTITO, DELLA TASSA SUL MACINATO

La riproposizione del progetto di Scialoja sulla consolidazione dell'imposta fondiaria e sulla istituzione di una unica imposta personale su tutti i redditi di qualsiasi origine destò stupore e fu respinta.

Buona sorte ebbero, invece, le altre proposte fiscali.

Fu approvata – soprattutto grazie all'autorevole intervento di Sella e di Minghetti, che ebbero ragione delle obiezioni sollevate da numerosi deputati legati alla proprietà immobiliare – l'aggiunta di un terzo decimo addizionale alle imposte sui terreni e sui fabbricati e l'applicazione di un decimo all'imposta di ricchezza mobile.

Ma, soprattutto, fu introdotta, con legge del luglio del 1868 e a decorrere dal 1 gennaio 1869, l'imposta sul macinato,¹²² l'ultimo dei grandi tributi istituiti dalla Destra storica, che, economicamente, per effetto della rivalsa, colpiva i consumatori di farinacei ma, tecnicamente, adottava un modello ancora negletto, quello delle imposte di fabbricazione e quindi concentrava il prelievo su poche decine di migliaia di produttori, i mulinanti.

Non è, qui, il caso di riandare all'amplessimo dibattito che la proposta suscitò e alla sua specifica disciplina, lontana dalle vessazioni, anche applicative, dell'omonimo tributo che, nel 1860, Pepoli aveva abolito in Umbria, Valerio nelle Marche e Garibaldi in Sicilia.¹²³

Per altro non si possono omettere due generali considerazioni relative sia a chi la oppugnò sia a chi la sostenne.

I primi, i contrari, non si limitarono alle critiche, ovviamente non fu così di tutti, ma proposero un progetto alternativo. È significativo, al riguardo, ma non fu l'unico, l'intervento dell'on. Castellani che si diffuse per tre giorni (19, 20 e 21 marzo 1868) in un intervento che, a stampa, impegnò 177 pagine. Nessuna emergenza valse a ridurgli i tempi, anzi il presidente dell'assemblea collaborò proprio perché la situazione si presentava come un "possibile grande disastro", e nessuno palesò segni di insofferenza. E l'oratore impegnò il proprio tempo non solo a criticare il progetto del governo con dati, conside-

¹²² Per una dettagliata illustrazione si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica*, pp. 203-263, nonché ID., *La tassa sul macinato; un nome vecchio per un'imposta nuova*, relazione svolta al congresso su "Luigi Cambray Digny", tenuto a Firenze il 16 gennaio 2009.

¹²³ Il carico medio del macinato per abitante giungerà a 3,07 lire nel 1876; in Sicilia «il dazio sul macinato che, nel 1838 pesava in ragione di quasi quattro lire a testa, ricadeva in ragione di lire 12 negli ultimi anni del governo borbonico» (G. CARANO-DONVITO, *L'economia meridionale* cit., p. 76).

razioni, confronti europei, ma presentò una proposta alternativa: illustrò completamente il sistema delle imposte dirette e indirette vigenti, ne denunciò i pregi e i difetti, ancorò i propri propositi al dettato dell'articolo 25 dello Statuto, suggerì di valorizzare e potenziare l'imposta di ricchezza mobile, nonché strumenti per crescere il gettito di alcune tasse indirette, e soprattutto presentò un articolato di legge e lo corredò di dati sistematici sui possibili gettiti a confronto con quello oppugnato e, quanto ai possibili rilevanti risparmi, illustrò per pagine e pagine, i gettiti di ciascun tributo in Francia e in Italia con le connesse spese di esazione e di gestione che si rivelavano ben più rilevanti nella seconda.¹²⁴

Di contro i più capaci tra i sostenitori del ministro non persero mai di vista la lettura sistematica della realtà.

Proprio perché in uno sforzo vasto, rapido e complessivo era impossibile, era illusorio, alla fine degli anni '60, rinunciare all'inasprimento dell'imposizione sui consumi e ricorrere solo a un'imposizione sui ricchi – “anche a contare non solo i capi famiglia, ma tutti i grandi istituti, tutti i corpi morali, insomma tutti gli enti che hanno oltre diecimila lire di rendita, essi non sono più di trentamila” – proprio chi come Sella più fervidamente si batté per la introduzione della tassa sul macinato, capì, e di conseguenza si orientò, che sarebbe stato ingiusto puntare solo su di essa.

21. L'INTRODUZIONE DI FORTI PROVVEDIMENTI COMPENSATIVI SUL PIANO DELL'EQUITÀ E LA RIDUZIONE DELLE SPESE, IN PARTICOLARE, MILITARI

Era, quindi, una ‘necessità ineluttabile’, in un momento così “grave, solenne e pericoloso” e, “per applicare delle tasse così gravi come è quella del macinato” inasprire anche l'imposizione diretta e “provvedere alle economie e provvedervi più di quello che avete fatto fin qui”.¹²⁵

Così, con provvedimenti coevi o immediatamente successivi alla istituzione del tributo, fu disposta l'applicazione della ritenuta ai titoli del debito pubblico con un maggior gettito di più di settanta milioni, contro l'opposizione soprattutto di sinistra fu aggravato il prelievo sui patrimoni (in specie l'imposta di successione),¹²⁶ furono ulteriormente potenziati i poteri accertativi nel-

¹²⁴ Si veda G.B. CASTELLANI, *Confutazione del sistema finanziario del Ministero e proposta di pareggio del bilancio*, discorso pronunciato alla Camera dei deputati nelle tornate del 19, 20, 21 marzo 1868, Firenze, Tip. Eredi Botta, 1868.

¹²⁵ Così il 28 marzo 1868 Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., IV, pp. 219-221.

¹²⁶ Si vedano G. FINALI, *La finanza italiana. Sua storia e suoi problemi*, «Nuova Antologia», fasc. 84, 1885, p. 246 e A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., I, p. 269.

l'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile, fu introdotta l'imposta comunale di famiglia, un tributo personale e moderatamente progressivo, e, constatazione di grande momento, furono "fortemente ridotte le spese militari",¹²⁷ nonostante esse stessero a cuore al Re, ai militari, al partito di Corte, ai fautori dell'esercito e della marina e a una parte consistente dello stesso Parlamento.

Tanta cura per bilanciare i sacrifici chiesti anche ai ceti più modesti non valse a impedire che, tra la fine del 1868 e il gennaio del 1869, si levassero contro il macinato forti tensioni e – specie nelle campagne, non nelle città – resistenze armate, quindi lutti, anche perché le proteste (dei mulinanti più che dei consumatori) non si alimentarono solo della contrarietà al tributo.¹²⁸

Nei tumulti del gennaio 1869, si è scritto,

bisogna ravvisare l'ultimo tentativo reazionario compiuto dai sostenitori dei cessati regimi, il primo sfogo del malcontento delle masse rurali del Nord e del Centro d'Italia, la prima occasione nella quale le sfere ufficiali si accorgono dell'esistenza di un problema sociale, la prima grossa paura che li coglie a tale riguardo... e la dimostrazione di una relativa maturità dell'elemento operaio e artigiano.¹²⁹

È altrettanto vero, però, che furono commessi errori nell'esecuzione della legge, nella fase applicativa del tributo che si presentò con sembianze approssimative e vessatorie per essere fondato su accertamenti presuntivi formulati sulla base delle dichiarazioni degli stessi mugnai. Lo sottolineò Quintino Sella che "la leggerezza con la quale se ne compilò il regolamento era tanto più colpevole quanto più evidente da ogni parte appariva che, nell'atto delle sua applicazione, essa avrebbe prodotto seri guai"¹³⁰ ma non fu ascoltato perché, anche allora, minoritaria era la consapevolezza che alla buona disciplina sostanziale di un tributo occorre accompagnare una normativa di concreta attuazione altrettanto attenta. Muovendo da questa premessa Sella, tornato di lì a poco a guidare le finanze, sostenuto ancora una volta da Francesco Ferrara¹³¹ varerà i provvedimenti più moderni sulla esazione della tassa sul maci-

¹²⁷ Si veda L. CISOTTI, *La pace armata e l'esercito italiano*, «Nuova Antologia», fasc. 29, 1875, pp. 921-923.

¹²⁸ Si veda F. MANZOTTI, *La rivolta del macinato*, «Rassegna Storica del Risorgimento», 1956, pp. 59-86.

¹²⁹ Si veda N. ROSSELLI, *Mazzini e Bakunin, Dodici anni di movimento operaio in Italia (1860-1872)*, pref. di L. Valiani, Torino, Einaudi, 1967 (1ª ed. 1927), p. 201 sgg.

¹³⁰ Si vedano gli interventi alla Camera del 2 aprile 1868 e del 23 gennaio 1869 in Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., vol. quinto, p. 253 sgg.

¹³¹ Si veda F. FERRARA, *La tassa sul macinato dev'ella abolirsi, mantenersi o riformarsi?*, Firenze, Le Monnier, 1871.

nato (e più in generale di tutti i tributi)¹³² e i risultati si vedranno tant'è che solo il gettito della prima fermo a circa 29 milioni nel 1870, già nel 1871 superò i 46 milioni e poi salì, via via, fino agli 83 milioni nel 1876.

22. L'AFFIDAMENTO AI PRIVATI DEL MONOPOLIO DEI TABACCHI, I DURISSIMI CONTRASTI NELLA MAGGIORANZA E LA FINE DEI GOVERNI MENABREA

Tornando alla storia di quei mesi, i duri scontri sul macinato dell'inverno 1869 affaticarono ulteriormente il governo Menabrea, già indebolito dai contrasti durissimi insorti, nell'estate del 1868, soprattutto tra la Destra piemontese¹³³ e quella toscana, sul progetto di cedere, per quindici anni, a una 'regia cointeressata', costituita da una società di banchieri e di uomini d'affari, italiani e stranieri,¹³⁴ dietro il pagamento di un consistente anticipo, il monopolio dei tabacchi.

Quando la Camera, nel mese di agosto del 1868, approvò il progetto, il suo presidente, Giovanni Lanza, si dimise volendo ribadire la totale disapprovazione di un provvedimento ritenuto di cattivo governo della finanza e una pericolosa sfida alla moralità pubblica. Con il passare dei mesi la tensione non si attenuò, perché, anzi, fu rinfocolata dalle voci sulla corruzione di alcuni deputati, dalle denunce per diffamazione, dai dubbi sul coinvolgimento anche del re, e, sul piano politico, dalla insanabile frattura del governo non solo con la Sinistra costituzionale e radicale, che fomentava la questione 'morale', ma anche con Sella, Lanza, La Marmora, insomma con la Destra piemontese: da più parti si chiedeva non "solo un governo forte" ma anche "vigoroso d'iniziativa morale e intellettuale".

Cadde, così, nell'aprile del 1869, il secondo governo Menabrea e una breve meteora, nonostante l'appoggio del 'terzo partito' di Mordini, fu il terzo che, costituito a metà maggio del 1869, già alla fine del mese dovette affrontare le nuove tensioni create dall'avvio di una inchiesta parlamentare sulla 'regia cointeressata' e dallo scalpore che seguì al misterioso ferimento del deputato Lobbia.¹³⁵

Nel mese di agosto fu realizzato ancora un grande progetto, l'istituzione, a opera di Minghetti, ministro dell'agricoltura industria e commercio, del

¹³² Si veda *infra* al cap. terzo, par. 5.

¹³³ Durissimo fu soprattutto l'attacco di Giovanni Lanza il cui discorso si legge in C. TIVARONI, *L'Italia degli italiani* cit., tomo 3, pp. 312-323.

¹³⁴ Bertani e Spaventa, nel dibattito parlamentare, li definirono, senza mezzi termini, una 'banda di ladri'.

¹³⁵ Si veda G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* cit., V, pp. 341-351.

Consiglio dell'industria e del commercio cui, su consiglio di Luzzatti, fu affidata la preparazione di una inchiesta sull'industria.

Si sarebbe rilevata una splendida sede per dibattere temi pratici (gli effetti sull'industria dei trattati di commercio e del dazio comunale di consumo, le deficienze del servizio ferroviario e in qualche misura, più limitata, la condizione degli operai) e anche per avviare una riflessione sulle istanze tendenzialmente protezionistiche che venivano dalla nascente industria e da coloro che, pur nella Destra storica, ne volevano favorire lo sviluppo.¹³⁶

Ma, all'evidenza, questa apprezzabilissima iniziativa, che riverbererà nel futuro i suoi esiti positivi, non poteva incidere sulle sorti del governo appesantito, ulteriormente, dalle dimissioni dei ministri degli Interni Ferraris (fu sostituito da Rudinì che, dalla prefettura di Napoli, saliva per la prima volta, al governo dello Stato) e della Giustizia.

Se ne ebbe la riprova quando, alla riapertura del Parlamento, dopo le vacanze estive, il governo fu posto in minoranza sull'elezione del presidente della Camera: il suo candidato, Mari, ottenne 129 voti contro i 169 andati a Lanza.

Era chiaro, ormai, che Menabrea non era più in grado di unire attorno a sé una maggioranza atta a garantire, col necessario rigore, la direzione della cosa pubblica ed egli, nel mese di novembre (pochi giorni dopo il matrimonio morganatico di Vittorio Emanuele con Rosa Vercellana Guerrieri e la nascita, a Napoli, del figlio del principe ereditario Umberto e di Margherita di Savoia) si dimise.

I ministri delle finanze, in particolare, potevano dirsi soddisfatti dell'opera svolta perché, se la pressione tributaria era ancora cresciuta (nel quinquennio 1866-1871 salirà di quattro punti percentuali, dal 6,8 al 10,8 per cento del PIL), l'incidenza della spesa complessiva dello Stato sul PIL era scesa dal 16,7 per cento del 1866 al 13 per cento del 1868 e si manterrà intorno a tale livello per un decennio.

E, risultato ancora più confortante, il disavanzo effettivo complessivo che, dal 1862 al 1865 era disceso (dai 455 ai 259 milioni) e per il 1866 risalito (739 milioni), era ridisceso, nel 1869, a 195 milioni.¹³⁷

¹³⁶ Si veda *infra* al cap. terzo, par. 6.

¹³⁷ Dati ricalcolati dalla Ragioneria generale dello Stato: si veda *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13*, Roma, UTET, 1914.

CAPITOLO TERZO

VERSO IL PAREGGIO DI BILANCIO TRA RESISTENZE, FRATTURE SUL DOGMA LIBERISTICO E LA MATURAZIONE DI NUOVI EQUILIBRI POLITICI

1. IL GOVERNO LANZA-SELLA (1869): LA PRESA DI ROMA E LE GUARENTIGIE PER LE LIBERTÀ DEL PAPA E DELLA CHIESA

Faticosa fu la gestione della crisi, apertasi con il voto del 19 novembre. Falliti il rinnovo dell'incarico a Menabrea e la chiamata del generale Cialdini, il re, vincendo la propria scarsa simpatia e le resistenze dei militari (l'uno e gli altri diffidavano di chi voleva e sapeva ridurre le spese di corte e quelle militari), affidò il tentativo di formare il governo a Quintino Sella che accettò ma volle a presidente del Consiglio Giovanni Lanza, neppure egli amato dal monarca.¹

Il 14 dicembre 1869 (mentre da pochi giorni si era aperto a Roma il concilio Vaticano I che, nel luglio del 1870, proclamò l'infallibilità del papa per le pronunce ex cathedra in materia di fede) entrò in carica il nuovo gabinetto forte di alcune qualificate presenze: Sella alle finanze, Visconti Venosta agli Esteri, il valente e prezioso generale Govone alla Guerra.² Si rivelerà il più lungo della Destra storica, saprà svolgere un ruolo importante in pagine gloriose della storia d'Italia e la sua stessa nascita fu assai significativa perché registrò un rafforzamento del ruolo del Parlamento rispetto al monarca e fu una conquista irreversibile.³

¹ Si vedano le lettere di quei giorni in *Le carte di Giovanni Lanza*, IV, Torino, Miglietta, 1937, spec. p. 210 sgg.

² Si veda M. SCARDIGLI, *Lo scrittoio del generale. La romanzesca epopea risorgimentale del generale Govone*, Torino, UTET, 2006.

³ Per le continue inframezzature del re si vedano le considerazioni di Minghetti in una lettera del 26 novembre 1869 a Castelli in L. CHIALA, *Carteggio politico di Michelangelo Castelli*, Torino-Napoli, Roux, 1898, II, p. 420; si vedano A. BERSELLI, *Il governo della Destra*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 27 sg. e W. MATURI, *Interpretazioni del Risorgimento* cit., p. 586.

Rilevantissimi furono i successi del 1870 che presero le mosse dalla determinazione e dalla lungimiranza politica con cui il governo, anche a costo di entrare in rotta di collisione con il re,⁴ nell'estate seppe evitare l'intervento dell'Italia a fianco di Napoleone III nella guerra franco-prussiana.⁵ Ne vennero la conquista di Roma (Pio IX rispose scomunicando il re e tutti i responsabili), la cessazione del potere temporale del Papa e il trasferimento della capitale, tutti avvenimenti che turbarono parte dell'opinione pubblica europea e mondiale che si 'immalinconiva' (così scrisse Gregorovius, ma analoghi sentimenti espressero Mommsen e Dostoevskij) nel vedere l'Urbe discesa da centro morale dell'umanità a capitale di un piccolo regno.

Avvenimenti nei quali Lanza, Sella, Visconti Venosta mostrarono una attentissima lettura della situazione internazionale, capacità di mediazione dentro la loro stessa maggioranza e con la opposizione e altrettanta rapidità di decisione. Intelligenza che confermarono nella soluzione della difficilissima 'questione romana', nella quale apparve la ferma volontà della classe dirigente di dimostrare, per atto spontaneo e per coerenza con i propri principi, la propria 'civiltà' e quindi, come scrisse a Minghetti Carlo Bon Compagni, "a rivoluzione finita di assodare la libertà": l'Italia divenne il simbolo dell'idea laica in Europa.

Vi si provvedette con la legge sulle guarentigie e, quando essa fu approvata (maggio 1871), la Destra storica poteva dirsi soddisfatta dell'opera compiuta. Aveva portato a termine, "con fermezza e con moderazione",⁶ la linea politica, iniziata da Cavour, che si concretizzava, ora, nelle garanzie per l'indipendenza del pontefice e per il libero esercizio della sua autorità spirituale senza rinunciare, però, a fare di Roma (questo era il progetto di Quintino Sella) la capitale e l'emblema di una 'Terza Italia' laica e aperta alla modernità e al progresso scientifico.⁷ -

Opera difficile e ingrata perché essa si scontrò con gli anatemi dei clericali intransigenti e il misonismo degli ambienti più conservatori, ma nella cui realizzazione mai si rinuncerà a una libertà largamente applicata tant'è che, al-

⁴ Per cogliere la delicatezza della situazione è sufficiente leggere i documenti (inediti) raccolti da Angelo Artom nel volume I. e E. ARTOM, *Iniziativa neutralistiche della diplomazia italiana nel 1870 e nel 1915*, Torino, Einaudi, 1954.

⁵ Si veda F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale* cit., pp. 76-89, ma per rivivere la drammaticità di quelle giornate estive si vedano l'interpellanza dell'on. Mancini (A.P., *Camera dei Deputati*, discussioni, tornata del 19 agosto 1870, p. 4004 sgg.) e la replica, lo stesso giorno, del ministro degli esteri Visconti Venosta (*ivi*, p. 4025).

⁶ Il giudizio è di E. TAGLIOCOZZO, *Dalla legge delle guarentigie ai patti lateranensi*, in *Risorgimento e postrisorgimento*, Cagliari, editrice Sarda Fossataro, 1969, pp. 129-163.

⁷ Si veda G. QUAZZA, *L'utopia di Quintino Sella. La politica della scienza*, Torino, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1992, pp. 515-568.

l'ombra della legislazione ecclesiastica liberale, pieno sarà lo sviluppo delle istituzioni e delle forze cattoliche nei decenni successivi al 1870.

2. UN VASTO PROGETTO DI RIFORME INTERNE: DA QUELLE DEGLI ORDINAMENTI AMMINISTRATIVI E DELLA SCUOLA, BOCCIATE, ALLA RIFORMA DELL'ESERCITO

L'attività di governo era resa ancora più difficile dal fatto che, proprio a seguito della presa di Roma, tutto il quadro politico era in movimento e in fibrillazione e riprendevano vigore problematiche sulle quali il perseguimento dell'unità aveva messo la sordina.

Si fece sentire la voce di chi invocava l'allargamento della classe dirigente e la necessità di superare la tradizionale distinzione tra Destra e Sinistra storica, di frenare la crescente disgregazione dei partiti e di stabilire nuovi schieramenti più rispondenti alle esigenze della concreta situazione, e non mancarono neppure coloro che si posero il problema della riforma dello Stato.

Con l'intento di una vasta opera riformatrice il governo Lanza si presentò alle elezioni del novembre del 1870 (che, a seguito della intensa propaganda astensionistica del clero, registrarono la più bassa percentuale di votanti) e tali propositi il presidente del Consiglio ribadì, nel discorso della Corona del 5 dicembre, quando disse che "l'imminente trasferimento della sede del governo a Roma ci obbliga di studiare il modo di ridurre alla massima semplicità gli ordinamenti amministrativi e giudiziari e di rendere ai Comuni e alle Province le attribuzioni che loro spettano".

In realtà tutto il fermento di discussioni, di proposte e di studi, che vi fu tra il 1868 e il 1872, si risolse in un nulla di fatto ed è significativo, per la valutazione delle idee e degli umori allora prevalenti, il fatto che fu respinto non solo il tentativo di rilancio dell'ordinamento regionale compiuto da Jacini e da San Martino – che presupponeva un rinnovamento assai vasto di tutta l'organizzazione dello Stato – ma anche il più limitato progetto di riforma di Lanza, che, nei suoi elementi essenziali, sarà poi attuato da Crispi con le leggi del 1888 e del 1889 sull'elettività del sindaco e del presidente della deputazione provinciale e sull'istituzione della giunta provinciale amministrativa.

Del pari significativo è il fatto che, degli altri due punti del programma elettorale del ministero Lanza, la riforma scolastica e la riforma militare, la prima urtò allora contro difficoltà insormontabili e la seconda, invece, fu attuata.

Le due proposte apparivano in quel momento strettamente collegate perché era forte il convincimento che la vittoria prussiana sui Francesi fosse vittoria del 'maestro' e cioè dovuta, in larga misura, al livello più elevato di istruzione elementare e di coscienza civica dei soldati prussiani.

Fu il ministro dell'istruzione, Cesare Correnti, a proporre una vasta riforma, che intendeva attribuire alle province l'istruzione secondaria e unificare al tempo stesso i corsi classici e tecnici dei primi tre anni in un'unica scuola media inferiore con insegnamenti obbligatori (tra i quali non era il latino) e facoltativi al fine di superare, almeno alla base, il contrasto tra la cultura letteraria e la tecnica e tra la scuola del popolo e quella per la classe dirigente. "Ci pareva e ci pare", egli disse, "che le scuole dell'adolescenza, ove veramente si edificano le anime e onde esce l'uomo e il cittadino, non avessero a contrapporsi duramente le une alle altre, quasi che fossero destinate a preparare due caste diverse, e a crescere da una parte i fuchi aristocratici, dall'altra le api operaie".⁸

Queste proposte furono, invece, stralciate dall'*omnibus* di Sella, quando esso fu approvato dalla Camera e, ripresentate nel 1871 e al principio del 1872, furono respinte o non arrivarono neppure a essere discusse: non a caso Correnti, inviso alla Destra e non abbastanza sostenuto da Lanza, si dimise da ministro dell'istruzione nel maggio 1872 e migliore fortuna non avrà il disegno di legge sull'istruzione elementare obbligatoria presentato dal suo successore, Antonio Scialoja.

Invece, e non a caso, fu oggetto di alcune riforme importanti l'esercito per opera del generale Cesare Ricotti Magnani, ministro della guerra dal settembre '70 (in sostituzione di Govone ritiratosi per motivi di salute), e rimasto in carica anche nel successivo ministero Minghetti fino al 1876. Con varie leggi, del 1871, del 1873 e del 1875, la ferma fu ridotta da cinque a quattro e poi a tre anni, fu migliorato il sistema di istruzione, furono istituiti il corpo degli alpini e i distretti militari, furono riordinate l'artiglieria e il genio e migliorati i vari servizi, fu emanato un più umano regolamento di disciplina e furono adottate nuove norme sull'addestramento tattico: insomma fu lasciato un segno che rimarrà praticamente alla base dell'ordinamento dell'esercito italiano fino alla prima guerra mondiale.

3. IL CAUTO PROFILO DELLA POLITICA ESTERA: "IL TANTO FATTO CONDIZIONA LA POSSIBILITÀ DI ACCRESCERLO"

Majora premebant e così, in quei lontani anni, destò l'interesse dell'opinione pubblica, ma fu del tutto estranea all'azione di governo una eventuale espansione dell'Italia al di fuori del territorio nazionale.

⁸ Così T. MASSARANI, *Cesare Correnti nella vita e nelle opere*, Firenze, 1907, p. 286.

Certo, nel mese di maggio del 1867, alcuni scienziati e uomini politici, su suggerimento di Cesare Correnti, e per iniziativa di un funzionario del ministero degli esteri, Cristoforo Negri, avevano fondato, a Firenze, la Reale società geografica italiana, che raccolse centinaia di soci accomunati dall'interesse per le esplorazioni geografiche e in particolare per la conoscenza dell'Africa.

Ma, quali che fossero gli intendimenti di questa autorevole associazione e del suo presidente (Cesare Correnti, nel 1873, dirà: "Abbiamo voluto una patria, ora dobbiamo adoperarci perché essa diventi una Potenza geografica"), Giuseppe Sapeto,⁹ che da molti anni frequentava i paesi «a cavaliere del Mar Rosso» e, aperto il canale di Suez (novembre del 1869), insisteva perché gli Italiani vi avessero un qualche insediamento, stentò molto a realizzare, tra il 1869 e il 1870, l'acquisto e la presa di possesso, per conto della società di navigazione Rubattino, della baia di Assab e vi riuscì solo per il personale intervento del re Vittorio cui il tenace ligure dovette, in ultimo, rivolgersi.

Ne nacque un lungo contenzioso tra il governo di Roma e l'Egitto, che si concluderà solo nel 1882, ma la questione di Assab ebbe, allora, una scarsa rilevanza nelle sfere ufficiali tant'è che una apposita Commissione ministeriale, tenute poche riunioni, concluse nei primi anni '70 che era utile (ad Assab) solo una colonia di deportazione là dove si trovassero condizioni favorevoli per lo sviluppo di attività commerciali.

Con più convinzione i governi italiani seguirono le vicende del Mediterraneo, e in particolare di Tunisi, ove esisteva una forte comunità nazionale, perché, come aveva dichiarato Visconti Venosta, nel maggio del 1864, nessun avvenimento importante che avvenga in questa regione "può rimanere estraneo alla politica italiana". Si temeva che la Tunisia potesse diventare una provincia soggetta all'influenza esclusiva della Francia e si confidava soprattutto nell'interesse dell'Inghilterra a favorire l'azione dell'Italia nel Mediterraneo come elemento di equilibrio e così fu anche nel 1871 quando il governo si fece fortemente sentire a Tunisi in occasione di contrasti fra il governo del Bey e gli Italiani là dimoranti.

Un profilo basso, insomma, quello tenuto in politica estera, conseguenza di un convincimento profondo, evitare impegni che potessero trascinare il paese in complicazioni internazionali, nella precisa consapevolezza che il tanto che era stato fatto condizionava la possibilità di accrescerlo.

Per quella classe dirigente era, quindi, preferibile volgersi ai problemi, assillanti e gravissimi, dell'assetto interno e a questi non si sottraevano, quali che fossero le avversità e le avversioni: non più tanto il rancore dei vinti – i bor-

⁹ Si veda G. SAPETO, *L'Italia e il Canale di Suez*, Genova, 1865.

bonici, i papalini, i lorenese – e neppure solo l'opposizione della Sinistra, quanto piuttosto l'avverso sentimento dei cattolici e del clero, le nuove agitazioni dei repubblicani e la nascente critica di ispirazione socialista o social-operaia che li definiva "casta borghese".

4. IL RUOLO DI SELLA ALLE FINANZE E IL PRIMO COMPLETO BILANCIO DEL DECENNIO POST-UNITARIO: IL SIGNIFICATO DEL PRIMO E DEI SUCCESSIVI OMNIBUS FINANZIARI

Nella descritta, difficile situazione non diminuì, anzi, la cura per lo stato della finanza pubblica, anche se ora le spese militari, in assoluto e in percentuale, erano ben lontane dai numeri dei primi anni post unitari: infatti, secondo il programma perseguito con intelligente perseveranza, politica e diplomazia avevano integrato le carenze della pura forza e così le spese militari, che tra il 1862 (383 milioni) e il 1866 (579 milioni) avevano assorbito il 43% delle entrate, erano scese al 28% nel 1868 e al 25% nel 1870 (215 milioni).

Lo disse il presidente del consiglio, il 15 dicembre 1869, che la questione finanziaria era ancora quella preminente, era "questione di essere o non essere" perché, soggiunse con tono profetico, "un paese, il quale in piena pace abbia l'infortunio di dover soffrire di un disastro finanziario, per molte generazioni non si rialza più e la depressione morale sui popoli è assai più funesta della stessa oppressione materiale".¹⁰

All'impegno non si sottrasse, ancora una volta, Sella che, nelle sedute del 10 e 11 marzo 1870, presentò il primo completo rendiconto delle finanze italiane dal 1862 al 1867, e, nella amplissima esposizione del 12 dicembre 1870, fece un bilancio complessivo del decennio post-unitario.

Ricordò che lo Stato, in dieci anni, aveva speso 10 miliardi e mezzo contro entrate tributarie di circa sette e la differenza era stata coperta con una consistentissima vendita di beni pubblici e con una vasta espansione del debito pubblico. "Si sono venduti beni per circa 500 milioni" disse Sella dando dell'operazione, compiuta per metà nel 1870,¹¹ un giudizio positivo anche dal punto di vista economico e sociale, perché, nella logica di una rivoluzione borghese, si era liberata la terra dai vincoli di manomorta e da altri vincoli di origine feudale.¹²

¹⁰ Così A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. X, Sess. II, *Discussioni*, pp. 117 e 118.

¹¹ Continuerà con intensità notevole fino al 1880 per poi esaurirsi gradualmente, frutterà allo Stato circa 1 miliardo e fra beni demaniali, dell'asse ecclesiastico e beni ecclesiastici siciliani riguarderà 1.240.000 ettari.

¹² L'inchiesta agraria diretta da Jacini sottolineerà che delle alienazioni si avvantaggiò soprattutto

Duro fu, invece, il giudizio che lo stesso Sella diede sulla grande espansione del debito pubblico perché il ricorso al credito, preferito a una pressione fiscale immediatamente più forte, aveva agevolato lo sviluppo di un capitalismo bancario e affaristico che aveva assunto una posizione dominante nella vita economica e politica italiana: se ne vedrà l'influenza quando, nel 1876, Sella, Minghetti e Spaventa tenderanno di nazionalizzare le ferrovie. Né poteva sottrarsi il fatto che gli investimenti finanziari, rimasti per anni i più redditizi, avevano rallentato quelli nelle attività industriali, commerciali e nei miglioramenti agricoli, così come un preoccupatissimo Sella continuava a denunciare.

Comunque, era ormai vero che, grazie al corso forzoso e alla dura politica fiscale voluta da Cambray-Digny e da lui stesso, l'accrescimento del debito aveva rallentato e si iniziavano a vedere gli effetti più che positivi del rigore sul bilancio annuo. Era ormai mutato l'ordine di grandezza delle cifre perché se i disavanzi annuali effettivi nei tre esercizi dal 1867 al 1869 erano stati di 214, 266 e 149 milioni e, per ragioni facilmente comprensibili quello del 1870 era risalito a 249 milioni, già quello del 1871 era destinato a scendere sensibilmente e si sarebbe attestato sui 60 milioni.

Dall'intento di proseguire sulla via che dava evidenti, buoni risultati nacquero i noti 'omnibus' di Sella con il primo dei quali¹³ il ministro propose e ottenne la riduzione delle spese militari (25 milioni), un maggior gettito dalla tassa sul macinato (10 milioni), uno ancora superiore dalla ricchezza mobile (40 milioni anche grazie all'aumento dell'aliquota e abolendo, al contempo, i centesimi addizionali a favore degli enti locali) e uno sforzo non da poco anche dalle tasse di registro e di bollo (25 milioni): è significativo, anche per l'assenza di qualsiasi pregiudizio ideologico, il perfezionamento della disciplina della cosiddetta tassa di scivolo, dovuta dai patroni all'atto dello svincolo a loro favore di beni delle cappellanie laicali¹⁴ e definita, dalla giurisprudenza di allora e dalla successiva, autorevole dottrina "una imposta straordinaria sul patrimonio".¹⁵

to la borghesia terriera (e non certo le masse contadine) e che esse influirono poco sul progresso tecnico dell'agricoltura e in misura inferiore al previsto sull'aumento della produzione.

¹³ Si veda Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 203-309; i provvedimenti presentati da Sella, per ottenere il pareggio, non si limitarono a quelli fiscali ma incisero sulla pubblica istruzione, sull'esercito, sulla giustizia, sull'intera vita dello Stato onde è interessante ricordare come il Parlamento organizzò i lavori: su proposta di Minghetti furono istituite quattro Commissioni con l'impegno per le prime tre (formate ciascuna da sette membri) di riferire alla quarta (formata da quattordici membri) e l'impegno di tutte di presentare alla Camera le loro relazioni entro la data del 1° maggio (1870) in modo che la discussione generale potesse iniziare il 9 maggio.

¹⁴ Si vedano la legge 15 agosto 1867, n. 3848 e 3 luglio 1870, n. 5723.

¹⁵ Così M. PUGLIESE, *Le tasse*, Padova, Cedam, 1930, p. 76 e *ivi* il richiamo dello studio di F. Ruffini.

Durante la discussione alla Camera la Sinistra si mantenne su posizioni decisamente negative ma si trovò isolata perché il governo riuscì a coalizzare tutte le forze che andavano dalla Destra al Centro. Significativo fu al riguardo l'intervento di Minghetti quando disse:

Noi non volevamo con la nostra opposizione impedire che si raggiungesse il pareggio e contribuire all'intento che il paese non potesse mantenere i suoi impegni... Noi abbiamo fatto il nostro dovere anche a costo del sacrificio di qualche particolare convinzione.¹⁶

Non fu buon profeta il senatore Marliani il quale, paragonato "il voluminoso lavoro di Sella alla relazione di un modesto e prudente intendente", concluse che "con siffatti mezzi non si sono mai salvate le finanze dello Stato".¹⁷

5. LA COSTANTE ATTENZIONE PER L'AMMODERNAMENTO DELLA GESTIONE DELLE ENTRATE FISCALI: DALLA ISTITUZIONE DELLE INTENDENZE DI FINANZA ALL'UNIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA DELLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE

Su questo sfondo non meno significativi furono i provvedimenti varati tra il 1869 e il 1871 con i quali si intendeva confermare che il maggior gettito dei tributi era affidato non solo al rigore della disciplina sostanziale (Sella inasprì la sopratassa dovuta per l'omessa o infedele dichiarazione dei redditi di ricchezza mobile e da fabbricati), ma anche alla loro efficiente gestione, frutto di una particolare sensibilità per i profili organizzativi del ministero delle finanze che aveva allora un ruolo centrale.

Ovviamente ci si mosse nel solco tracciato dal modello ministeriale, unitario e centralistico, che "nel periodo 1859-1865 si consolidò in modo definitivo tanto nel governo e negli organi centrali e periferici dell'amministrazione statale, attiva e consultiva e di controllo, quanto nell'amministrazione locale",¹⁸ nel convincimento che "al cospetto di gravi problemi di egemonia delle nuove classi dirigenti borghesi, fosse non solo possibile ma necessario fare ricorso a forme organizzative rigide, le sole capaci di assicurare il quadro istituzionale più adatto alla modernizzazione economica e sociale".¹⁹

Per altro attentissima fu sempre, per parte dei ministri, la scelta dei collaboratori tant'è che un uomo esperto come Gaspare Finali, nominato quale se-

¹⁶ Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., V, p. 24 e anche 43.

¹⁷ Si veda A.P., *Senato*, Leg. X, Sess. II, *Discussioni*, p. 718.

¹⁸ Così G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, Morano, 1966, p. 8.

¹⁹ G. MELIS, *Storia dell'Amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 25.

gretario generale delle finanze da Sella (1865) tale rimase, in cinque successivi governi (con la sola interruzione del secondo ministero Rattazi dal 10 aprile al 27 ottobre 1867) fino al 21 dicembre 1869.

E anche con riguardo alla struttura non poche furono le rilevanti novità organizzative introdotte non appena la situazione politica si stabilizzò.

Alcune furono ispirate proprio dalla necessità della più efficiente gestione di tributi nuovi e 'odiosi' quale l'imposta sul macinato. A fronte delle riscontrate difficoltà ("non vi ha forza di volontà d'uomo che possa tenere vivi migliaia di contatori senza l'aiuto, la cooperazione dell'amministrazione", scriveva Costantino Perazzi che del ministero delle finanze era segretario generale) nacque in Sella, tornato alla guida del ministero con il governo Lanza, l'idea di affidare l'amministrazione della tassa a un corpo speciale distinto dall'amministrazione burocratica ordinaria.

Istituite tre direzioni tecniche compartimentali e creato, in ogni Provincia, l'ufficio del macinato, l'amministrazione del tributo assunse un'autonomia fisionomia organizzativa, basata su quadri a prevalente formazione tecnico-economica che il Paese conobbe come "gli ingegneri del macinato" e i cui criteri di reclutamento e di *status* giuridico furono decisamente innovativi (nelle promozioni fu anteposto il merito all'anzianità) e ai quali Sella intendeva affidare l'amministrazione di tutte le imposte di fabbricazione, perché tale considerava il 'macinato'.²⁰

Ma, se quello ora ricordato fu un intelligente e innovativo intervento settoriale, che migliorò l'efficienza dei controlli sui mulini, ridusse le evasioni e fece aumentare il gettito del tributo,²¹ una vera rivoluzione era stata attuata nell'organizzazione periferica quando, nel mese di settembre 1869 (ministro delle finanze era ancora Cambray-Digny), le vecchie direzioni compartimentali furono soppresse.

In loro vece furono istituite, in ogni provincia, le Intendenze di finanza²² che, distinte in quattro classi a seconda dell'importanza, raccolsero la direzione dei vari servizi finanziari dapprima disseminati in speciali direzioni compartimentali. Ancora una volta non ci si limitò a sfruttare la operosità dell'apparato burocratico – conseguente, non solo a una convinta dedizione ma anche al fatto che esso lavorava "senza uno statuto e con poche garan-

²⁰ Per comprendere l'attenzione che Sella dedicò all'imposta sul macinato sotto il profilo tecnico si vedano gli analitici discorsi del 5 giugno 1871 (due), del 28 maggio 1872, del 2 e del 3 aprile 1873, in Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., V, pp. 277-349.

²¹ Si veda *Le finanze del Regno d'Italia considerate dal punto di vista storico e amministrativo*, a cura di A. Criscuolo, Napoli, Società editrice, 1873, p. 135.

²² Si veda il r.d. 26 settembre 1869, n. 5286.

zie”²³ – ma si potenziarono le sue stesse capacità tecniche e professionali dotandolo di strumenti nuovi: “Ebbi la più devota e sagace collaborazione di quella magnifica burocrazia competente, appassionata, fedelissima e proba che ancora risentiva e continuava le tradizioni di Quintino Sella” scriverà decenni dopo Marcello Soleri, assumendo il portafoglio delle finanze nel ministero Bonomi, succeduto nel giugno del 1921 a Giolitti.²⁴

Se ne avvidero gli stessi contemporanei per i quali

nell'amministrazione Sella una cosa merita specialmente di essere avvertita ed è la mano vigorosa del ministro, che seppe imprimere a tutti i servizi un impulso sconosciuto fin'allora. Il metodo d'osservazione, che già aveva acquistato al Sella una fama fra gli scienziati, gli servì assaissimo nella gestione delle finanze pubbliche, le quali ebbero, durante il suo ministero, una vera e propria statistica economica. Gli studi sulle nuove imposte, i progetti di legge erano, ogni volta, corredati di relazioni e da prospetti, dove venivano passati minutamente in rassegna tutti gli elementi di fatto che sconsigliavano, oppure raccomandavano, una data provvigione.²⁵

Se ne ebbe una ulteriore eccellente riprova quando Sella pose mano alla disciplina della riscossione dei tributi e alla conseguente gestione della nuova figura professionale dell'esattore che vivrà per quasi tutto il secolo ventesimo.

Nel 1871 giunse in porto la relativa legge²⁶ che, ispirandosi ai principi attuati nel Lombardo-Veneto dal 1816, prevedeva la riscossione delle imposte dirette erariali e delle sovraimposte provinciali e comunali a mezzo di esattori comunali e consorziali, retribuiti ad aggio dal Comune, nominati per cinque anni e per concorso ad asta pubblica e che avevano l'obbligo del “non riscosso per riscosso”. Ne venne un lavoro enorme perché, come ricorda Giolitti²⁷ (che di Sella e di Minghetti fu giovane collaboratore), poche persone, e in pochi mesi, gestirono cinquemila contratti di esattoria ma fu anche un passo importantissimo nella sistemazione delle pubbliche entrate. Sella, nel 1873, e Minghetti, nel 1876, constatarono che “nella riscossione delle imposte dirette erano scomparsi o quasi gli antichi arretrati e le confusioni”,²⁸ mentre, con il

²³ Così S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo* cit., p. 16.

²⁴ Così M. SOLERI, *Memorie*, Torino, Einaudi, 1949, p. 118.

²⁵ P. MAESTRI, *L'Italia economica del 1868* cit., p. 328. E quello di Sella non era un caso isolato: per considerazioni analoghe relative a Silvio Spaventa quando fu ministro dei lavori pubblici nel governo Minghetti, si veda S. SPAVENTA, *Lettere politiche (1861-1893)* cit., pp. 127-128.

²⁶ È la legge 20 aprile 1871, n. 19; a commento, con un confronto sugli inefficaci sistemi di riscossione antecedenti, si veda I. MAGGI, *Riscossione delle imposte dirette*, Carrara, 1871, pp. 6-25.

²⁷ Si veda G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, con uno studio di O. Malagodi, 2 voll., Milano, Treves, 1922, I, pp. 15-18 e N. VALERI, *Giovanni Giolitti*, Torino, UTET, 1971, p. 57 sg.

²⁸ Così G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario in Italia* cit., II, p. 890.

rafforzamento dell'attività accertativa, il gettito dell'imposta di ricchezza mobile, tra il 1871 e il 1873, aumentò di circa venti milioni.

6. L'AVVIO (NEL 1870) DI UNA CONGIUNTURA ECONOMICA FAVOREVOLE E L'INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DELL'INDUSTRIA IN UN CONTESTO DI CRESCENTE FAVORE PER IL PROTEZIONISMO

Le scelte erano tanto più importanti considerato "l'assai scarso senso del dovere che purtroppo caratterizza questo paese in materia di imposte", scriveva nei propri dispacci diplomatici il ministro bavarese conte Bibra.

Ma esse erano anche delicate perché dovevano misurarsi di continuo con una situazione economica mutevole e con la particolare condizione dell'Italia. Quanto alla prima, proprio nel 1870, si riaprì in Italia una congiuntura economica estremamente favorevole che concluse la fase di incertezza seguita alla crisi del 1866. L'abbondanza dei raccolti agricoli, la forte ripresa della produzione serica e soprattutto il venir meno della concorrenza francese, in seguito alla guerra franco-prussiana, resero possibile un biennio di straordinaria dinamicità dell'economia italiana (soprattutto del commercio estero) che durò fino al 1873, quando una grave crisi economica si abbatté sull'intera Europa.

Si moltiplicarono, quindi, le imprese di costruzione legate soprattutto alle grandi opere pubbliche (l'ampliamento del porto di Genova, il traforo del Frejus, l'arginamento dei fiumi) e alla crescita edilizia di Roma dopo la sua proclamazione a capitale, ma la statistica industriale, redatta da Vittorio Ellenina nel 1876, fotografò una struttura produttiva ancora gracile dominata dal settore tessile, e in particolare dal comparto della seta, e attestò che, nonostante la nascita di alcuni grandi impianti di produzione metallurgica, cantieristica, meccanica e chimica, non era mutato il quadro di fondo.

Mutava, invece, il modo di pensare al mondo industriale, al suo possibile sviluppo e lo stesso ceto di governo non era più così compatto né sugli obiettivi, né sui mezzi e sui tempi per conseguirli né, tanto meno, sulle linee più generali della politica economico-finanziaria e sull'intervento dello Stato in economia.

Le critiche alla politica liberistica, che non erano mancate anche nel 1861 e negli anni immediatamente successivi,²⁹ si fecero più intense dopo l'Esposizione internazionale di Parigi del 1867 che mise in luce la persistente arretratezza industriale dell'Italia, a fronte dei grandi progressi compiuti dalla Fran-

²⁹ Si veda *retro* al cap. secondo.

cia e più ancora dalla Prussia avviata a diventare una forte concorrente della Gran Bretagna soprattutto nella siderurgia.³⁰

Emergevano anche le preoccupazioni conseguenti al completamento della rete ferroviaria, e quindi al formarsi di un mercato nazionale che gli industriali intendevano sottrarre alla concorrenza straniera, e vi era, infine, pesante l'influenza del nuovo spirito protezionista che incominciava a soffiare in Europa: in Francia, per opera del Thiers, protezionista convinto, in Germania per le pressioni degli agrari delle zone orientali e degli industriali dell'occidente, in Austria-Ungheria e in Russia.

Insomma, coloro che intendevano accelerare i tempi di un diverso sviluppo economico dirigevano le loro critiche contro una classe dirigente legata ai modelli e agli imperativi del 'liberalismo dottrinario',³¹ invocavano la protezione 'dell'industria nascente' e duramente polemizzavano contro coloro che "escludevano che al paese potesse spettare un avvenire industriale".³²

Le voci degli industriali incominciarono a levarsi più forti e si verificarono le prime divisioni all'interno delle Camere di Commercio tant'è che, al secondo congresso, svoltosi a Genova nel 1869, quasi tutti gli oratori espressero il convincimento che solo la gestione statale delle ferrovie avrebbe potuto sostenere le esigenze dello sviluppo economico del paese. Si alimentarono le ansie, ovvie, dei lavoratori occupati nelle industrie, facendo balenare innanzi a essi la minaccia della cessazione del lavoro e ingenerando, quindi, nuovi timori nelle autorità e nell'opinione pubblica, già allarmata dalle prime agitazioni operaie.³³ E si fondarono anche giornali quale quello che uscì a Milano, dal 1871 al 1877, col titolo assai significativo di "L'industriale. Periodico dedicato allo sviluppo ed al perfezionamento delle industrie nazionali".

Non a caso, nel 1870, il governo prese la decisione di indire un'inchiesta sulle condizioni dell'industria o, meglio, sugli effetti che su di essa avevano prodotto i trattati commerciali. Fu affidata a un Comitato molto autorevole che, presieduto da Antonio Scialoja, annoverava, tra i suoi membri, il senatore Alessandro Rossi (industriale tessile, era un alacre sostenitore delle istanze in-

³⁰ Si veda G. ROBECCHI, *L'industria del ferro in Italia e l'officina Glisenti a Carcina*, «Politecnico», 1868, e *amplius* G. MARONGIU, *Alle radici cit.*, p. 598 sgg.

³¹ Si veda L. VILLARI, *Romanticismo e tempo dell'industria*, Roma, Donzelli, 1999, spec. p. 65 sgg.

³² Così R. ROMEO, *Strutture sociali e movimento nazionale*, in *L'Italia unita e la prima guerra mondiale*, Bari, Laterza, 1978, p. 27 sgg. e spec. 32.

³³ Su questo profilo che fu riassunto dallo slogan "Difesa del lavoro nazionale", si veda L. CAFAGNA, *Il Nord nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1962, p. 162 sgg.

dustrialiste)³⁴ e Luigi Luzzatti che, segretario generale del dicastero dell'industria, lo stava potenziando con giovani quali Vittorio Ellena e Luigi Bodio, pronto a mettere a frutto i suoi approfonditi studi statistici (nel 1883 diverrà direttore generale del relativo servizio).

Il lavoro compiuto in tre anni (gli Atti furono pubblicati nel 1874) fu di importanza fondamentale non solo perché procurò, conformemente allo scopo esplicitato nella relazione al re, abbondante materiale per una più accorta preparazione dei trattati commerciali, la cui scadenza si approssimava, ma soprattutto perché, per la prima volta, mise a diretto contatto la classe politica con i concreti problemi dei ceti imprenditoriali e permise di averne un quadro assai significativo: il maggior costo, rispetto alla concorrenza internazionale, dei combustibili e del denaro e la spesa più elevata per il macchinario.³⁵

Emersero anche i contrasti fra gli interessi delle industrie siderurgica e meccanica,³⁶ ma soprattutto quelli all'interno del mondo politico perché, se alcuni erano pronti a raccogliere le caustiche denunce del 'manchesterismo',³⁷ nella maggioranza, che sosteneva il governo, v'erano importanti uomini e gruppi dalle convinzioni critiche e del protezionismo e della prospettiva 'industrialista'.

Altri addirittura la temevano, la civiltà industriale, come emerse al primo congresso cattolico tenutosi a Venezia nel 1874 (e ben si sa quanto i cattolici, pur estraniandosi ufficialmente dalla vita politica, contassero nella società civile) ove furono denunciate tanto la società moderna quanto la rivoluzione liberale che capovolgeva il rapporto città-campagna a svantaggio delle popolazioni agricole creando la piaga dell'urbanesimo, il vero peccato di Caino.

7. IL CARATTERE DINAMICO-PRODUTTIVISTICO DEL PAREGGIO NELLE RIFLESSIONI E NELL'OPERA DI QUINTINO SELLA

Su questo sfondo si apprezzano l'intelligenza e la lungimiranza di coloro che allo stesso perseguimento del pareggio di bilancio avevano attribuito e attribuivano finalità ulteriori rispetto a quelle comunemente condivise.

³⁴ Si veda L. AVAGLIANO, *Alessandro Rossi e le origini dell'Italia industriale*, Napoli, 1970; in un discorso pronunciato a Schio il senatore Rossi disse: "Quando andiamo a comprare la lana e il cotone sui mercati di Londra, ci accorgiamo che quelli ci giocano come vogliono con le loro speculazioni, perché i prezzi li fanno loro, loro controllano il mercato mondiale e noi dobbiamo subire. Come si fa a dire che la concorrenza assicura a tutti uguali vantaggi?".

³⁵ Si veda G. ARE, *Una fonte per lo studio della condizione industriale in Italia: l'inchiesta del 1870-74*, «Studi storici», 1963, pp. 241-291, 479-520.

³⁶ Si veda ID., *Il problema delle industrie di base in Italia dopo l'unità*, «Critica storica», maggio 1964, p. 287 sgg.

³⁷ Si veda W.D. GRAMPP, *The Manchester School of Economics*, Stanford, Univ. Press, 1960.

Certo con esso si intendeva dimostrare al mondo, ai legittimisti, agli incerti che l'Italia era in grado di pagare il prezzo per essere accettata nel novero degli Stati civili e rispettati, l'ordine nei conti pubblici; così come, conformemente a uno schema liberale classico, si riteneva (esemplari, da questo punto di vista, sono le indicazioni di Scialoja) che un buon sistema di imposte e il raggiunto pareggio avrebbero rimosso gli ostacoli posti all'iniziativa privata e avrebbero favorito le libere forze del mercato.

Ma altri, e fra questi Sella, riteneva che dovesse essere abbandonata ogni illusione sullo sviluppo spontaneo della ricchezza e che lo Stato dovesse avere un ruolo nell'assicurare all'Italia un adeguato sviluppo e nel favorire soprattutto il sorgere dell'economia industriale.

Perciò Sella fu avversario deciso della politica di prestiti pubblici emessi a copertura delle necessità del tesoro e volle, invece, che a coprire il disavanzo si procedesse soprattutto con un buon sistema di imposizioni. E ciò non per mancanza di fantasia finanziaria o povertà di espedienti, come spesso gli si rinfacciò ("cinico e freddo finanziere, gretto calcolatore di cifre, noioso predicatore di economie, esoso e spietato tassatore"), ma per la convinzione, ben giustificata, che le continue emissioni di titoli avevano talmente depresso il corso della rendita italiana da assicurare ai relativi investimenti³⁸ un reddito largamente superiore, e quindi fortemente concorrenziale, rispetto a quello realizzabile in molti investimenti produttivi.³⁹

Così, quando, nel 1871, si andò delineando nel Paese, a somiglianza di quanto accadeva nei mercati europei, un vivace risveglio economico, che Sella intendeva aiutare (il suo proposito prendeva le mosse dalla constatazione che la rendita italiana, quotata nel 1869 a 53,80, nel marzo del 1871 era salita a Londra a 68 nonostante, nel frattempo, la ritenuta fiscale fosse aumentata dall'8,80 per cento al 13,20),⁴⁰ proprio Sella, nel dicembre del 1871, ribadì ancora una volta, il suo convincimento:

L'inchiesta industriale che si fa per opera dell'illustre Scialoja non ha forse trovato presso tutti quelli che sono stati interrogati la seguente risposta? Le condizioni di inferiorità dell'industria nell'Italia stanno essenzialmente nel saggio troppo elevato dei capitali.

Che codesto sia un serio ostacolo allo sviluppo della ricchezza nazionale vi potrà ripetere ogni agricoltore, ogni commerciante. Ho forse bisogno di farvi presente qual

³⁸ Gli interessi effettivi pagati per i titoli del debito pubblico salirono da 6,95% nel 1863, al 7,40% nel 1864, a 7,67% nel 1865, a 8,83% nel 66, a 9,38% nel 67 che fu l'anno peggiore. Il miglioramento iniziò già nel bilancio 1867-68.

³⁹ Così, a Mosso l'8 aprile 1867, Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., IV, p. 862 e alla Camera, il 14 giugno 1870, *ivi*, III, p. 596, ma si veda anche *retro* al cap. secondo, par. 11.

⁴⁰ Si veda Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 342.

beneficio ridonderebbe alle province, ai comuni che tanto hanno bisogno d'opere pubbliche dalla diminuzione del saggio dell'interesse sui capitali? Quindi, signori, sotto qualunque punto di vista vogliate considerare la cosa, ben vedete che fermo proposito nostro esser deve quello d'assestare le finanze, di migliorare il credito pubblico;⁴¹

e un attento osservatore della situazione dell'agricoltura nell'Italia meridionale, di lì a quattro anni, soggiungerà:

per preparare una rivoluzione economica che portasse i capitali ad impiegarsi nella terra, occorrerebbe togliere la concorrenza che fa lo Stato all'agricoltura colle vendite di terreni e coll'emissione di rendita pubblica.⁴²

Era evidente il "carattere dinamico-produttivistico, non contabile, del pareggio per ottenere questi risultati".⁴³ E ben si comprende allora perché, all'interno di un programma di riduzione di spese, Sella rifiutò costantemente di ridurre quelle per l'istruzione e per le opere pubbliche: fu, tra l'altro, il promotore della legge del 1868 per l'obbligatorietà delle strade comunali, e, nel 1870, confessò di non sapere "essere molto severo verso il mio collega il ministro dell'istruzione pubblica, come neppure verso quello dei lavori pubblici perché ho il convincimento che il lavoro e l'istruzione siano due grandi fattori dello sviluppo e della potenza economica del paese".⁴⁴

8. INCERTEZZE E DIVISIONI ALL'INTERNO DELLA MAGGIORANZA: LO SGANCIAMENTO DI MINGHETTI E LA CADUTA DEL GOVERNO LANZA-SELLA

Tornando alla storia di quei lontani anni proprio i successi ottenuti sul versante della politica finanziaria e fiscale⁴⁵ crearono nuovi contrasti e tensioni e anche insofferenza per il rigoroso custode delle finanze.

In un contesto economico favorevole, più il pareggio si avvicinava, e proprio perché si avvicinava, più emergevano nuove istanze e rinnovate spinte po-

⁴¹ Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 367-368.

⁴² Così L. FRANCHETTI, *Condizioni economiche e amministrative delle province napoletane. Appunti di viaggio* cit.

⁴³ Così G. ARE, *Il problema dello sviluppo economico dell'Italia nel pensiero e nell'opera di Q. Sella*, Milano, Annali Feltrinelli, 1963, p. 516.

⁴⁴ Così Sella il 14 giugno 1870, in *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 595 e non a caso l'intero secondo volume dei suoi *Discorsi* è dedicato agli interventi in tema di strade, di strade ferrate, di poste, di canali e di miniere.

⁴⁵ Sui diversi 'omnibus' di Sella si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., p. 268 sgg.

litiche e non solo a opera della Sinistra (indebolita dalla morte del suo leader, Rattazzi, avvenuta il 5 giugno 1873) quanto all'interno della Destra.

Sella, nella primavera del 1873, dovette spendere tutto il proprio prestigio per ottenere il ritiro di un emendamento che prevedeva, per l'arsenale di Taranto, la spesa di 23 milioni a fronte dei sei stanziati.

Comprese che era "ormai più che probabile una crisi perché io non posso servire a una finanza di speranze".⁴⁶ Ma nulla poté fare quando, nel mese di giugno del 1873, presentato un ordine del giorno che affermava la necessità di provvedere senza dilazione, con nuovi mezzi, alle esigenze dell'erario, esso fu respinto dalla Camera: raccolse ottantasei voti favorevoli ma ne ebbe centocinquantesette contrari, dei quali settantasette provenivano dalla Destra storica.

Sella, nell'estremo tentativo di salvare il ministero, progettò l'alleanza con una parte della Sinistra,⁴⁷ ma la mossa fu anticipata da Minghetti il quale, votando a Sinistra, provocò la crisi ministeriale.

Il 25 giugno 1873 si dimise il governo Lanza, il più lungo di quelli succeduti a Cavour, e Sella, che per l'ultima volta aveva retto il ministero delle finanze, nei tre anni scarsi in cui la Destra storica rimarrà ancora alla guida del paese, non avrà più responsabilità di governo.

Il bilancio pubblico era ormai, sulla via del definitivo assestamento perché il disavanzo che, nel 1870, era risalito a 249 milioni, era sceso, nel 1873, a 139 e ancora scenderà con numeri a due cifre nel 1874 e nel 1875, fino ad annullarsi nel 1876.

Ma se questo era un segno fortemente positivo, proprio nel 1873 prendeva avvio una pesante crisi finanziaria internazionale. Un'ondata di fallimenti bancari negli Stati Uniti si ripercosse negativamente in Europa ove, dopo un triennio di boom delle quotazioni e di straordinaria effervescenza degli affari seguito alla vittoria prussiana del 1870 contro la Francia, in difficoltà si trovarono soprattutto le banche tedesche e la borsa di Berlino (e anche di Vienna).

Avvenimenti che confortavano l'opinione di chi, come Sella, mai si era fatto avvincere dall'«euforia».

⁴⁶ Così in una lettera del 21 giugno 1873 a Luzzatti in L. LUZZATTI, *Memorie tratte dal carteggio e da altri documenti*, 2 voll., Bologna, Zanichelli, 1935, I, pp. 357-358.

⁴⁷ Cfr. D. ZANICHELLI, *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Bologna, Zanichelli, 1900, p. 247.

9. IL GOVERNO DI MARCO MINGHETTI, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E MINISTRO DELLE FINANZE: UNA 'WORKING MAJORITY' PER UNA 'BUONA AMMINISTRAZIONE'

Il 12 luglio 1873 Minghetti presentò alla Camera il proprio governo nel quale assunse anche il portafoglio delle finanze.

Formò un ministero della destra solo dopo che era fallito un tentativo di intesa con il leader della sinistra moderata, Agostino Depretis, intesa che sarebbe stata gradita anche al Re.⁴⁸

Il suo governo si presentò come una 'working majority', così la definì Minghetti, pronto a risolvere, in nome della 'buona amministrazione', i singoli, specifici problemi.⁴⁹ Eccetto Visconti Venosta, suo grande amico (e nel solco della formula "indipendenti sempre, isolati mai", ispiratore di una politica estera volta a fare dell'Italia "uno degli elementi necessari della pace e dell'equilibrio dell'Europa e una guarentigia pei principi d'ordine e di conservazione sociale"), nessuno tra i ministri poteva dirsi un politico di vasti appoggi parlamentari, benché alcuni godessero di molto prestigio: il ministro dei lavori pubblici, Silvio Spaventa, poco gradito al re, il generale Ricotti Magnani alla guerra, Scialoja all'istruzione e Gaspare Finali all'agricoltura, industria e commercio.

L'*incipit* fu più che positivo quando Visconti e Minghetti indussero il re a intraprendere, nel mese di settembre, un viaggio a Vienna e a Berlino (l'imperatore Francesco Giuseppe restituirà la visita a Venezia nell'aprile del 1875).⁵⁰

Esso confermò una *entente* pacifica che, senza la sottoscrizione di trattati, comportava il riconoscimento definitivo dell'unità raggiunta e l'ingresso del nuovo Stato fra le potenze europee, come elemento necessario della pace e dell'equilibrio dell'Europa: un altolà alla Francia e alle intenzioni, non amichevoli, del clericalismo francese, un ottimo lavoro di politica estera.

Sul fronte interno la nuova compagine avrebbe dovuto intraprendere il grande lavoro delle riforme amministrative e finanziarie, coltivando i contatti con quella parte della Sinistra che chiedeva programmi 'positivi' e non abbandonando la meta del pareggio, anche perché l'esperienza aveva confermato le previsioni di Sella sul naturale miglioramento annuo del provento delle imposte, conseguente al progredire della ricchezza nazionale e alla loro migliore disciplina:

⁴⁸ Minghetti non riuscì ad accontentare Vittorio Emanuele che avrebbe gradito un allargamento a sinistra e lo scontentò imponendogli Silvio Spaventa (così E. CROCE, *Silvio Spaventa*, Milano, Adelphi, 1969, p. 238).

⁴⁹ Al riguardo si veda, *amplius* R. GHERARDI, *L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 181 sgg.

⁵⁰ Nell'ottobre dello stesso anno anche Guglielmo I incontrò Vittorio Emanuele a Milano.

Sul pareggio tra le entrate e le spese risolutamente voluto e procurato, senza guardare a sacrificio

aveva insistito Ricasoli in una lettera a Minghetti del 28 luglio 1873, e per me il sacrificio da fare ... è quello di rinunciare a spese non necessarie e più ancora di rinunciare a quelle di un utile problematico patrocinato con parole pompose di difesa nazionale e altre consimili.⁵¹

Anche Minghetti – lo si evince dall'esposizione finanziaria tenuta alla Camera il 27 novembre 1873 – si trovò di fronte alla richiesta di una ingente dilatazione delle spese militari (avanzata da Nicotera e da Finzi) ma egli rimase fermo nello stanziamento di venti milioni per spese straordinarie e non solo perché

Il governo era impegnato in una serie importante di lavori pubblici – le costruzioni ferroviarie, le spese conseguenti al trasferimento della capitale, le strade della Sicilia, della Sardegna, della Calabria e della Basilicata, la escavazione e la costruzione delle banchine a Venezia (“quella città può così, in seguito alla cessazione del porto franco, fare i suoi magazzini generali, come li hanno fatti Ancona, Genova e altre città del Regno”).

Ribadì che “vi è più pericolo per la difesa del paese scendendo di nuovo la china del disavanzo, sulla quale con tanta fatica ci siamo inerpicati”.

Era ancora la linea del pareggio che, però, doveva perdere ben presto la natura di problema tecnico per riacquistare, in pieno, il suo carattere politico quale riflesso della inquietudine di un ambiente in trasformazione.

Per provvedere al disavanzo Minghetti manifestò intendimenti e propositi assai cauti: l'impossibilità di fare assegnamento su una riduzione qualsiasi delle spese ordinarie, ritenendo ancora lontano il momento in cui affrontare il problema di una profonda riforma amministrativa vantaggiosa per l'erario (“odo bensì invocarsi da molti il discentramento; ma quegli stessi chiedono ad ogni piè sospinto che il governo protegga, favorisca, si intrometta in ogni parte dell'amministrazione, anche locale, mentre il principio vero del discentramento sarebbe quello della libertà individuale e della non ingerenza governativa”) e l'inopportunità di una larga riforma dell'ordinamento tributario.⁵²

Nel concreto, e per la breve prospettiva, Minghetti ritenne miglior partito aumentare il gettito dei tributi esistenti, rendendone più facile e più efficace

⁵¹ Così in *Carteggi di B. Ricasoli*, Roma, 1978, XXVIII, p. 135.

⁵² Si veda M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., V, p. 371 sgg.

l'applicazione e meno facile "il mal vezzo dell'evasione"⁵³ con provvedimenti che Camera e Senato approvarono a larga maggioranza (come ebbe a dire "multa pauca faciunt unum satis"). I risultati non mancarono tant'è che, per effetto delle leggi che, nel 1874 e nel 1875, ne migliorarono i metodi di accertamento (con l'estensione delle ritenute agli stipendi erogati dalle società di persone, dagli imprenditori e dai liberi professionisti) e di riscossione, la sola imposta di ricchezza mobile, in due anni, registrò un aumento del gettito di dieci milioni.

10. IL RIORDINAMENTO DELLA CIRCOLAZIONE CARTACEA, LA 'SINISTRA GIOVANE' E LA POSSIBILITÀ DI UNA NUOVA MAGGIORANZA

Non ebbe fortuna, invece, il progetto di legge sull'istruzione elementare obbligatoria che, presentato da Antonio Scialoja, prevedeva la gratuità dell'istruzione per i poveri, l'obbligo per i Comuni di aprire scuole in quantità adeguata al numero dei fanciulli, l'obbligo dei ragazzi di frequentarle e la facoltà, per i Comuni, di sopprimere l'obbligatorietà dell'insegnamento religioso: dirà Antonio Labriola, nel 1888, in una conferenza tenuta all'Università di Roma, che proprio i due ultimi principi incontrarono 'opposizione fierissima' e il progetto di legge fu combattuto con molta insidia, fine arte e con audacia prossima all'improntitudine.⁵⁴ La Camera, nel febbraio del 1874, lo bocciò (con 140 voti contro 107), Scialoja si dimise e solo nel mese di settembre fu sostituito da Ruggero Bonghi.

La maggioranza fu, invece, consistente quando, nel mese di aprile del 1874, il Parlamento approvò il progetto, elaborato da Finali e presentato da Minghetti, per riordinare la circolazione cartacea, che, frutto di un compromesso tra i favorevoli alla pluralità degli istituti di emissione e quanti ne volevano l'unificazione, riservò a un consorzio fra sei istituti di emissione autorizzati la possibilità di emettere biglietti a corso forzoso con un tetto massimo di un miliardo di lire e sanzionò lo *status quo* che durò quasi venti anni.⁵⁵ 199 furono i voti favorevoli su 262 votanti e a suo favore votarono anche sessantaquattro deputati della Sinistra, in gran parte meridionali capeggiati da Francesco De Luca.

⁵³ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XI, Sess. III, *Discussioni*, p. 45.

⁵⁴ Si veda A. LABRIOLA, *Della scuola popolare*, in *Scritti politici (1886-1904)*, a cura di V. Geratana, Bari, Laterza, 1970, p. 130.

⁵⁵ Si veda *Gli istituti di emissione*, a cura di R. De Mattia, cit., pp. 40-41; solo con la legge 10 agosto 1893, n. 449, sarà, infatti, istituita la Banca d'Italia.

Si osservò, allora, che quel voto aveva un significato ben maggiore dell'approvazione di un provvedimento pur importante.

Poteva essere l'avvio, seppure cauto, di possibili nuove maggioranze.

Infatti, mentre il 17 aprile Crispi insistette sui temi cari alla Sinistra, una larga riforma elettorale, l'elettività del Senato e l'indennità ai Deputati, pochi giorni dopo, un altro autorevole rappresentante della Sinistra meridionale formulò concrete *avances* nei confronti del governo osservando che, conquistate Venezia e Roma, "resta la parte che riguarda le imposte, il corso forzoso e le amministrazioni e se questa seconda parte del programma dell'opposizione fosse accettata, io non saprei per quale ragione noi dovremmo rimanere opposizione".

Minghetti non mancò di cogliere che

Se l'on. Crispi ha espresso le idee di una parte della Sinistra, v'ha tra quelli che militano sinora nelle stesse file un'altra parte che a mio parere non è disposta ad accettare tutto il programma da lui svolto e riconosce che la questione politica, in questi momenti, ha bisogno di una sosta per potersi meglio dedicare alla questione finanziaria ed amministrativa.

Questi elementi di novità – anche sul piano metodologico (con i ripetuti riferimenti all'esperienza, alla scuola sperimentale) – furono colti da De Sanctis quando, alla Camera, il 23 aprile 1874, rispondendo alle considerazioni svolte il giorno prima da Minghetti, riconobbe che "si è vero, un gruppo abbastanza numeroso di sinistra si è costituito in modo autonomo e separato ed intende dare a questa sua costituzione un carattere permanente e definitivo, indipendente da tutte le conseguenze più o meno lontane che possa avere e non avere" perché "accanto alla Sinistra storica, c'è un'altra Sinistra, una nuova Sinistra" e... "Noi abbiamo pensato quali erano in questo momento le condizioni parlamentari, se veramente c'è qui un programma serio di riforme dal paese domandate, riforme finanziarie, riforme amministrative".

Di evidente importanza era il mutamento verificatosi nella progettualità, e cioè il passaggio dall'età della costituzione all'età dell'amministrazione, spinto dall'affacciarsi sulla scena italiana della questione sociale carica degli spettri della 'Comune' di Parigi, che agiva quale potente acceleratore:

Contro i violenti sovvertimenti politici di stampo francese l'amministrazione sembra porsi come neutrale terreno di ricomposizione del conflitto.⁵⁶

⁵⁶ Così R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberalismo italiano (1861-1900)*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 1-2 ove si soggiunge: "Il trionfo del liberalismo amministrativo segna largamente a livello di riflessione e di strategia politica, tutto l'arco dell'itinerario che condurrà l'Italia dallo stato monoclasse allo stato pluriclasse e che vedrà la fine della costituzione oligarchica e l'avvio della costituzione liberal-democratica".

11. LA SUA DISSOLUZIONE A FRONTE DI ALCUNE RIGOROSE INIZIATIVE FISCALI DI MINGHETTI

La conclusione (“Dunque non è un’opera patriottica mettere un po’ da parte le passioni politiche e cercare d’intendersi sopra certe riforme più urgenti?”) sembrava lanciare la possibilità di una nuova maggioranza.⁵⁷

La possibilità di consolidarla sfumò, però, non appena il Presidente del Consiglio, per affrettare il raggiungimento del pareggio, presentò alla Camera alcuni più consistenti provvedimenti che furono considerati lesivi degli interessi delle regioni meridionali.

Se, nel giugno del 1874, la estensione alla Sicilia della privativa dei tabacchi fu, dopo non poche difficoltà, al fine approvata così come la proposta avocazione allo Stato dei centesimi dell’imposta sui fabbricati, già accordati alle Province, non fu così per il provvedimento che sanciva la nullità degli atti non registrati.

Si levò una fitta schiera di oppositori (dai banchi della Sinistra solo Villa difese la tesi del governo) per i quali la legge violava “i principi del diritto e della morale” mentre era volta a porre una relevantissima questione di principio⁵⁸ e a contenere l’evasione dell’imposta di registro consistentissima soprattutto nelle province meridionali.⁵⁹

A nulla valsero l’ampia e documentata replica del Presidente del Consiglio nella quale, sostenuto dall’orgoglio di avere perseguito con coerenza un programma che non era solo suo, disse:

Del resto questa è un’antica storia. È il programma del tutto o niente che abbiamo sentito ripetere a ogni passo del nostro Risorgimento. Noi, invece, abbiamo sempre professato il principio opposto. Abbiamo detto: se non tutto, una parte, purché la parte non impedisca il tutto in avvenire.⁶⁰

La maggioranza parlamentare, sulla quale Minghetti aveva confidato, non resistette alla prova, il provvedimento fu respinto per un voto (centosessantacinque contro centosessantasei) e più non risorse.⁶¹

⁵⁷ Il discorso di F. De Sanctis è riportato da G. CAROCCI, *Il parlamento nella storia d’Italia. Antologia storica della classe politica*, Bari, Laterza, 1964, p. 112 sgg. e spec. 122-123.

⁵⁸ Si vedano A. WAHL, *Traité de droit fiscal*, Paris, 1903, II, p. 468 sgg., e A. UCKMAR, *La legge del registro*, Padova, Cedam, II^a ed., 1935, II, p. 234 sgg.

⁵⁹ Questa benemerita e fallita iniziativa legislativa sarà ricordata ancora decenni dopo su «L’Unità», diretta da G. Salvemini, anno I, n. 16, 30 marzo 1912, p. 61.

⁶⁰ Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., VI, p. 213.

⁶¹ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 289-303.

Se Ricasoli deplorò coloro che avevano avversato sino in fondo la legge sulla nullità e, sfogandosi, tornò a denunciare "l'insipienza, la leggerezza, l'incostanza" di parti del partito moderato,⁶² anche la Sinistra 'giovane' votò contro e, pur spiegando le ragioni in un manifesto che apparve verso la metà dell'agosto 1874,⁶³ non riuscì a fugare la sensazione di avere abbandonato la difficile via del rinnovamento e delle riforme, piegandosi alla demagogia di altra Sinistra e alle richieste locali e regionali più conservatrici e nemiche di qualsiasi novità.

12. LA TURBOLENTA ESTATE DEL 1874: IL CETO DIRIGENTE LIBERALE TRA IL NASCENTE MOVIMENTO OPERAIO E L'INTRANSIGENTISMO CATTOLICO

Non fu un'estate facile quella del 1874. Essa fu segnata infatti da alcuni importanti avvenimenti esterni alla storia complessiva del gruppo dirigente liberale, di destra come di sinistra, ma degni di essere ricordati perché l'effervescenza e le tensioni di una società in continua evoluzione, se in alcuni stimolò riflessioni critiche e anche autocritiche, in altri creò sentimenti di paura, di grande paura nei confronti di un indifferenziato mondo di sovversivi e le diverse reazioni furono (e saranno) influenti sulle scelte politiche, sui provvedimenti economici e giuridici, sull'uso e sulla intensità della repressione.

Inneggabili e importanti erano le modificazioni avvenute, tra gli anni '60 e i primi '70 in un mondo che aveva radici nel Risorgimento ma era estraneo a quello liberale.

Le società operaie, che nel 1862 erano 445, concentrate soprattutto nell'Italia settentrionale, nel 1872 avevano superato il migliaio con oltre 200.000 iscritti e mentre la maggior parte di esse continuava a occuparsi esclusivamente del mutuo soccorso, alcune avevano iniziato a diventare strumenti di lotta sindacale (le cosiddette 'leghe di resistenza') e a promuovere agitazioni operaie per gli aumenti salariali, per la diminuzione dell'orario di lavoro e contro la politica fiscale del governo.

Anche gli scioperi che, negli anni sessanta, erano stati, in media, tredici all'anno, tutti di breve durata e contenuti nei limiti della conflittualità aziendale, nel 1871 salirono a ventisei, nel 1872 a sessantaquattro e nel 1873 a cen-

⁶² Si veda *Lettere e documenti del Barone Bettino Ricasoli* cit., 1895, X, p. 310.

⁶³ Esso è pubblicato in calce a G. PROCACCI, *Le elezioni del 1874 e l'opposizione meridionale*, Milano, Feltrinelli, 1956, p. 133 sgg.; il manifesto fu firmato tra gli altri da Francesco De Luca, Michele Coppino, Francesco De Sanctis, Salvatore Majorana Calatabiano.

totre e alcuni (i due proclamati a Torino e a Milano nell'estate del 1872) furono generali e paralizzarono per alcuni giorni le due città.⁶⁴

Era certamente la reazione alle dure condizioni di lavoro (dodici ore al giorno, di frequente notturne),⁶⁵ ma non poteva dirsi estranea la diffusione delle idee socialiste che, se trovavano in Italia un terreno fertile nell'eredità della sinistra antimazziniana di Giuseppe Ferrari e di Carlo Pisacane, nella loro varietà si alimentavano di contrasti durissimi e divaricanti. Esplosi, proprio tra il 1871 e il 1872, tra Marx e Bakunin sulla natura dello Stato, sulla conquista del potere politico, sulla necessità del partito della classe operaia, portarono alla definitiva separazione tra il socialismo, come coscienza politica del movimento operaio moderno, e l'anarchismo.⁶⁶

Sostenevano i secondi che ogni Stato significa dominio, che ogni dominio presuppone l'esistenza di classi dominanti e di classi dominate onde lo Stato, qualsiasi Stato, è incompatibile con il socialismo: e nel 1872 il congresso di Rimini della Internazionale italiana prese posizione, nel dissidio tra Marx e Bakunin, per la tattica rivoluzionaria del secondo.

E così, in Italia, le società operaie, nel momento in cui riproponevano i temi del patto di fratellanza e la tradizionale linea mazziniana (la questione sociale come parte integrante della rivoluzione nazionale e suo coronamento che deve 'affratellare durevolmente' le diverse classi che compongono la nazione) si trovarono a resistere (e soccomberanno) su più fronti. Lo stesso Mazzini, nei suoi ultimi anni di vita, polemizzò con quanti, e fra costoro ancora una volta Bakunin, difendevano la 'Comune' di Parigi e, rivolgendosi alla gioventù rivoluzionaria, la ammonì di non farsi trascinare dall'esempio della lotta violenta in corso in Francia e a diffidare dei Comunardi perché agire in nome del materialismo, della negazione di Dio e del federalismo significava distruggere la nazione, tramite insopprimibile tra l'individuo e l'umanità. Questo era l'oggetto del contendere ed era tutt'altro che teorico e astratto. Infatti le sezioni italiane dell'internazionale, guidate da Carlo Cafiero e conquistate dalle idee di Bakunin, diffondevano per l'appunto quella ideologia (ateismo, materialismo, libertarismo e federalismo furono le parole più ripetute al congresso che si tenne a Bologna nel marzo del 1873) e, in contrapposizione anche con

⁶⁴ Si veda V. FRANCHINI, *Prime lotte operaie nell'Italia unita*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, Giuffrè, 1961, cit., pp. 509-559, ove si ricorda che "il salario si aggirava, per gli uomini, sulle due lire giornaliere e il pane costava 50-55 centesimi al chilo, la carne 1,50, il vino 50 cent. al litro, la pasta 70 cent. al chilo e l'alloggio 10 lire mensili a vano" (p. 518).

⁶⁵ Si veda C. VANNUTELLI, *Occupazione e salari dal 1861 al 1961*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961* cit., pp. 560-596.

⁶⁶ Si veda P.C. MASINI, *Storia degli anarchici italiani. Da Bakunin a Malatesta*, Milano, Rizzoli, 1969.

l'idea marxista della lotta di classe (erano i riflessi della polemica nell'Internazionale tra Marx e Bakunin), indicavano nell'alleanza tra il proletariato urbano e i contadini l'avvenire della rivoluzione "perché la sollevazione del proletariato delle città non basta più" e perché all'Italia male si adattava l'idea marxista della lotta di classe esemplata sul modello di un paese industriale come l'Inghilterra.⁶⁷

Sta di fatto che i 'bakuniani' ritennero mature le condizioni per una sollevazione rivoluzionaria che, muovendo dalla Romagna, avrebbe dovuto attraversare l'Italia:⁶⁸ la programmarono per il 1874 ma essa fallì, perché la forza pubblica, forse a conoscenza dei piani dell'estrema, non ebbe difficoltà ad arrestarne una quarantina, fra cui il giovane Andrea Costa,⁶⁹ che tanta parte avrà nella costruzione del socialismo italiano,⁷⁰ mentre Bakunin, travestito da prete, riuscì a fuggire all'estero ponendo termine alla sua avventura italiana.

Significativo ed eloquente, pur negli equivoci in cui l'episodio si avvolse fin dall'inizio, fu l'arresto (a Rimini, nella villa dell'industriale Ruffi) nello stesso mese di agosto del 1874, di decine di esponenti del movimento repubblicano, tra i quali Aurelio Saffi, Alberto Mario e Alessandro Fortis,⁷¹ ivi radunatisi per decidere se appoggiare eventuali rivolte: nonostante le proteste di parte dell'opinione pubblica, essi furono tradotti in carcere a Perugia, ma furono rimessi in libertà nel mese di ottobre e prosciolti, dal tribunale di Bologna, nel mese di dicembre.

Estraneo a questi avvenimenti e, quindi, alla repressione governativa restò, invece, il gruppo socialista di Enrico Bignami, ostile agli anarchici, che, l'anno dopo, nel 1875 trasferì la redazione del giornale 'La Plebe' a Milano, costituendo, ecco perché lo si ricorda, il primo nucleo del socialismo italiano: respingendo la qualifica di 'legalitari', e a maggior ragione di 'autoritari', di cui li gratificavano gli anarchici, i collaboratori del giornale, tra i quali primeggiavano

⁶⁷ Si veda M. BAKUNIN, *Ritratto dell'Italia borghese (1866-1871. Scritti editi e inediti*, a cura di P.C. Masini, quaderno secondo, Bergamo, Novecento grafico, 1961, pp. 108-126 nonché la lettera di Carlo Cafiero a Friedrich Engels del 12 giugno 1872 pubblicata in *La corrispondenza di Marx ed Engels con italiani, 1848-1895*, a cura di G. Del Bo, Milano, Feltrinelli, 1964, pp. 219-222.

⁶⁸ Si veda A. ROMANO, *L'egemonia borghese e la rivolta libertaria, 1871-1882*, Bari, Laterza, 1960, spec. p. 395 sgg.

⁶⁹ Si veda L. LIPPARINI, *Andrea Costa rivoluzionario*, Milano, Longanesi, 1977, spec. pp. 57-83 e ivi anche la cronaca del processo in cui Costa, difeso dal professore Giuseppe Ceneri, nel giugno del 1876 fu assolto: al processo testimoniò Carducci e vi assistettero due studenti di giurisprudenza, Bissolati e Turati.

⁷⁰ Per la ricostruzione del percorso ideale di A. Costa si veda l'intervento da lui stesso pronunciato nel 1890, in occasione della richiesta autorizzazione a uno dei suoi tanti arresti in *Discorsi parlamentari di Andrea Costa*, Roma, 1972, p. 232 sgg.

⁷¹ Si vedano G. SPADOLINI, *I repubblicani dopo l'Unità*, Firenze, Le Monnier (1960), 1972, 3^a ed. agg., p. 35 sgg. e A. BERSELLI, *Il governo della Destra* cit., p. 489 sgg.

Osvaldo Gnocchi-Viani e Benoît Malon, amavano definirsi sperimentali perché sostenevano l'evoluzione verso il socialismo con mezzi pacifici e guardavano, quindi, con aperta simpatia alla socialdemocrazia tedesca e ai suoi primi successi elettorali, che indicavano come valido argomento contro l'astensionismo di principio degli anarchici e contro quello, antimonarchico, dei mazziniani.⁷²

Sul versante opposto altrettanto concreti e pressanti erano i problemi (difficili però a risolversi con la repressione) posti, al ceto liberale, dallo sviluppo e dai mutamenti del movimento cattolico. Infatti, se fino al 1870 aveva avuto vita anche un gruppo di cattolici che, pur fedeli al papato sul piano dottrinale, avevano operato, sul piano politico, per una composizione del contrasto fra Stato e Chiesa – costoro avevano partecipato alle elezioni politiche, nel 1865 e nel 1867 avevano conquistato una quindicina di seggi e avevano formato un gruppo clerico-moderato – negli anni, e soprattutto dopo la presa di Roma, questo gruppo si era indebolito a tutto favore dell'intransigentismo.

Proprio nel 1874, nel mese di giugno, si svolse a Venezia, sotto la presidenza del duca Scipione Salvati, il primo congresso cattolico nazionale nel quale si intese fare “solenne professione di quei puri principi cattolici ai quali si oppongono necessariamente tutti gli errori compresi sotto il nome mentito di liberalismo”. Allorquando l'oratore, il deputato e nobile palermitano, Vito D'Ondes Reggio⁷³ pronunciò queste parole, un testimone oculare, citato da Olgiati, narra che “fu un prorompere unanime in un fragoroso e lunghissimo applauso che a ogni nuova parola si ripeteva più vivo” e aggiunge:

Ci guardavamo sorridendo gli uni gli altri e si gridava: quella è la nostra convinzione, quella è la nostra fede e a molti scorrevano dal ciglio soavissime lacrime perché quanti si trovavano presenti, sentivano nel fondo dell'anima il gaudio di vedere un popolo “labii unius, cor unum et anima una”, come ai primi giorni del Cristianesimo.⁷⁴

Di lì a poco, si era ormai alla vigilia delle elezioni politiche indette per il mese di novembre del 1874, Pio IX ribadì l'obbligo dei cattolici di astenersi dalle competizioni politiche⁷⁵ per la impossibilità di giurare fedeltà alle istituzioni liberali e proprio in Roma:

⁷² Si veda *La Federazione Italiana dell'Associazione Internazionale dei Lavoratori, Atti ufficiali 1871-1880*, a cura di P.C. Masini, Milano, ed. Avanti, 1963, pp. 161-167.

⁷³ Si veda A. SINDANI, *Vito D'Ondes Reggio. Lo Stato liberale, la Chiesa e il Mezzogiorno*, Roma, ed. Studium, 1990.

⁷⁴ Così F. OLGATI, *La storia dell'Azione cattolica in Italia (1865-1904)*, Milano, Società editrice “Vita e pensiero”, 1970, pp. 73-74.

⁷⁵ Ricordo che comunque il *non expedit* era violato specialmente tra le classi medie e anche in

Il cattolico dovrebbe giurare, furono le parole del Pontefice, di sancire lo spoglio della Chiesa, i sacrilegi commessi, l'insegnamento anticattolico e quel di più che si farà in avvenire.

E l'anno dopo, quando a Firenze, nel mese di settembre, l'associazionismo cattolico decise di rendere stabile la convocazione dei congressi attraverso l'istituzione di un apposito organismo, l'Opera dei Congressi, il relativo programma ribadiva la non partecipazione alle elezioni politiche, il concorso, invece, a quelle amministrative, l'opposizione alla scuola laica, la difesa della Chiesa, nelle scuole e nella società civile, e denunciava le "tasse numerose e gravi oltre misura", lo "sperpero del pubblico denaro", la "miseria crescente del popolo", il "facile ascolto delle dottrine socialistiche".⁷⁶

Traspariva, all'evidenza, in quale direzione si sarebbero mosse le critiche anche sul versante fiscale, la rinuncia a una disamina empirica della situazione e delle misure, un'opposizione totalitaria, quanto meno sul piano espressivo ma non per questo meno minacciosa della tradizionale ostilità delle gerarchie ecclesiastiche: insomma, come si diceva allora, un vero pericolo 'nero'.

13. LE DIFFICOLTÀ DI MINGHETTI PER IL DISTACCO DELLA 'SINISTRA GIOVANE' E LA FRATTURA DELLA DESTRA STORICA TRA LIBERISMO E 'GERMANESIMO ECONOMICO'

Nel frattempo, a seguito del voto contrario al disegno di legge sulla nullità degli atti non registrati, Minghetti aveva rassegnato le dimissioni che non furono accettate dal re.

Seguirono alcuni mesi di incertezza "perché, si diceva, anche in autorevoli ambienti europei, non c'è maggioranza sicura se Sella o Minghetti è fuori dal ministero" e perché negli stessi mesi si delineò, all'interno della stessa Destra storica, uno scontro sui principi che, presto tradottosi in concrete scelte di politica economica, fondate sulla contrapposizione di forti interessi, provocherà ulteriori fratture nel e del partito moderato.

Proprio mentre iniziavano a essere noti i risultati dell' 'Inchiesta industriale', a Firenze, nel maggio del 1874, vide infatti la luce il primo numero dell' 'Economista' ("Gazzetta settimanale dei banchieri, delle strade ferrate,

settori non trascurabili dello stesso clero: si veda S. TRAMONTIN, *L'intransigentismo cattolico e l'Opera dei Congressi*, in *Storia del movimento cattolico*, dir. da F. Malgeri cit., I, pp. 81-83.

⁷⁶ Il Programma è pubblicato in *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria da l'Unità alla Repubblica*, a cura di P. Scoppola, Bari, Laterza, 1967, spec. p. 99 sgg.

del commercio e degli interessi privati” era il suo titolo completo e significativo), che, al pari della Società Adam Smith, in fase di costituzione, intendeva chiamare a raccolta i veterani dell’economia smithiana, i sostenitori del liberismo puro. La Società e la rivista facevano capo a Francesco Ferrara la cui fede liberistica costituiva il più saldo terreno d’incontro con i moderati toscani e con i potenti interessi bancari e agrari da essi rappresentati tant’è che i consensi maggiori gli vennero, per l’appunto, dagli esponenti più autorevoli della Destra toscana al gran completo, da Alfieri a Bastogi, da Gino Capponi a Ubaldino Peruzzi, da Ricasoli a Cambray-Digny, da Sonnino a Celestino Bianchi, collaboratore di Ricasoli, segretario del consiglio di amministrazione delle ‘Meridionali’ e direttore della ‘Nazione’ di Firenze, il quotidiano che appoggiava il gruppo.

Non mancarono, però, altre adesioni rilevanti, quelle di economisti già allora valenti o in erba come Tullio Martello, Angelo Marescotti, Vilfredo Pareto e anche quelle di numerosi ed autorevoli esponenti della Sinistra, come Salvatore Majorana Calatabiano, Agostino Magliani, Pasquale Stanislao Mancini, Federico Seismis-Doda, il patriota dalmata difensore della repubblica romana: schierandosi con i liberisti alcuni democratici intendevano difendere il libero gioco delle forze sociali, mentre altri, più realisticamente, seguivano immediati motivi di tattica parlamentare e proprio il loro accordo con i Toscani, nel marzo del 1876, li condurrà, infatti, al potere.⁷⁷

La ‘Società’ e l’‘Economista’, in nome del liberismo, si contrapponevano alle “contaminazioni tedesche e americaneggianti” e non a caso Francesco Ferrara, nel famoso articolo pubblicato dalla «Nuova Antologia» nell’agosto del 1874 (‘Il germanesimo economico in Italia’), polemizzò – accusandoli di ‘socialismo’ – contro quanti (Angelo Messedaglia e i suoi allievi, Fedele Lampertico e Luigi Luzzatti, ma anche Luigi Cossa) si mostravano favorevoli alle posizioni della scuola storica tedesca (Schmoller) e dei socialisti della cattedra (Wagner e Schäffle) e a un vasto intervento pubblico in campo sociale. Queste dottrine – scrisse Ferrara – devono essere combattute perché inducono a ‘deificare lo Stato’, a figurarselo come un ‘ente reale’ mentre, in realtà, “nel mondo politico lo Stato fu sempre e sarà il governo, il gruppo degli uomini che lo governano”.⁷⁸

In realtà, a ben guardare, i fautori del nuovo indirizzo (la cosiddetta scuola lombardo-veneta) non erano degli statalisti a oltranza, incapaci di compren-

⁷⁷ Sui vari membri della Società Adam Smith si vedano A. SALVESTRINI, *I moderati toscani e la classe dirigente italiana (1859-1876)*, Firenze, Olschki, 1965, p. 230, e A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890-1900)*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 38-39.

⁷⁸ Si vedano T. MARTELLO, *Commemorazione di Francesco Ferrara*, «Giornale degli economisti», serie II, 1901, p. 322 sg. e A. PALLANDA, *Angelo Messedaglia*, Padova, Signum ed., 1984.

dere la logica di mercato, quanto dei liberisti moderati, attenti ai problemi posti dalle condizioni storiche del loro tempo e queste attestavano come fosse lento il progresso economico italiano e quanto fosse arretrata la società civile: di qui la necessità che il processo di modernizzazione fosse aiutato anche dallo Stato e la propensione, sotto la spinta del positivismo in ascesa anche in Italia, per tutte le riforme che un attento studio dei fatti facesse ritenere possibili.⁷⁹

Si delineava, così, quella lite sul 'Metodo'⁸⁰ che, se fu all'origine di tanta pubblicistica sul problema del rapporto Stato-individuo nelle moderne società industriali, ebbe anche immediati risvolti nelle scelte di carattere politico, amministrativo e finanziario.

Infatti Luigi Luzzatti, nel mese di settembre, rispose a Ferrara sulle stesse pagine della «Nuova Antologia»⁸¹ e, insieme a Lampertico, a Cossa, si rese promotore di un congresso di economisti, da tenersi a Milano nel gennaio del 1875, secondo un programma⁸² che, fra i temi da trattare, prevedeva:

- a) l'industria nelle sue attinenze coll'igiene e coll'educazione;
- b) le istituzioni che si collegano col risparmio e colle pensioni della vecchiaia in quanto possono essere favorite ed aidate dallo Stato (casse di risparmio postali, casse di quiescenza, legislazione sulle società cooperative, ecc.);
- c) le leggi di tutela per gli emigranti;
- d) la legislazione forestale;
- e) la legislazione così nei riguardi giuridici come in quelli di ordine morale ed igienico.⁸³

Le adesioni pervennero, numerose, da studiosi come Messedaglia, Cantù, Villari, Fortunato, da alcuni fra i maggiori organi di stampa quali la 'Perseveranza', l'«Opinione» e il 'Diritto', ma anche da importanti esponenti della Destra storica quali Sella, deciso sostenitore delle casse di risparmio postali (di lì a poco istituite) e Ruggero Bonghi che poneva una grande attenzione ai problemi della scuola nell'intento, non solo suo, di diffondere, anche fra i ceti più modesti, i principi laici dell'autonomia, del fare da sé, del lavoro e della pre-

⁷⁹ Si veda B. STRINGHER, *In memoria di Fedele Lampertico*, Roma, Banca d'Italia, 1922, pp. 16-18.

⁸⁰ Sul contrasto di metodo tra le due scuole si veda R. GHERARDI, *Sul methodenstreit nell'età della Sinistra (1875-1885): costituzione, amministrazione e finanza nella "via media" di Giuseppe Ricca Salerno*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1983, vol. XIII, pp. 85-121, ove sono svolte riflessioni anche sulle implicazioni di carattere politico.

⁸¹ Si veda *L'economia politica e le scuole germaniche*, «Nuova Antologia», fasc. 27, 1874.

⁸² Esso è pubblicato da A. SALVESTRINI, *I moderati toscani* cit., pp. 238-239.

⁸³ Sul congresso di Milano si vedano D. PARISI ACQUAVIVA, *Congresso di economisti nel gennaio del 1875 in Milano*, «Rivista internazionale di scienze sociali», 1978, p. 308 sgg., e L. VALIANI, *Il primo congresso degli economisti italiani*, «Criterio», 1957, pp. 524-531.

videnza come premessa di una emancipazione morale e anche materiale. I temi dibattuti a Milano e le denunce sulle pesanti condizioni di lavoro sofferte, nell'industria e nell'agricoltura, dai fanciulli e dalle donne, non rimasero lettera morta. E furono immediatamente ripresi dal 'Giornale degli Economisti', la rivista che, nell'aprile dello stesso anno, il 1875, Lampertico, Cossa e Luzzatti fondarono a Padova e che, divenuta sotto la direzione di Eugenio Forti, l'organo dell'Associazione per il progresso degli studi economici, tenne viva la polemica con la liberista Società Adam Smith⁸⁴ sulla tariffa doganale, sui trattati di commercio, sulla gestione statale delle ferrovie. Contrapposizione che, nel 1876, avrà un importantissimo risvolto politico.

14. LE ELEZIONI DEL 1874 E L'EMERSIONE DELL'OPPOSIZIONE MERIDIONALE ULTRALIBERISTA E ANTICENTRALISTA

Tornando alla storia degli avvenimenti, non valse a recuperare equilibri perduti la convocazione, per il novembre del 1874, dei comizi elettorali.

Infatti, durante la campagna elettorale, sulla struttura del bilancio dello Stato e sul rapporto fra entrate e spese, emersero posizioni ben diverse: a Legnago, il 4 ottobre, Minghetti, in quello che fu chiamato il suo discorso-programma, pur sottolineando la necessità di ottenere il pareggio, non escluse affatto la possibilità di nuove spese purché a esse corrispondessero nuove tasse; gli replicò Sella a Biolio, il 18 ottobre, che se "Il ministro delle finanze dichiarava a Legnago che non ammetterà spese nuove senza i corrispondenti aumenti d'introito... dovranno essere bene necessarie le spese proposte, perché si abbia prima o contemporaneamente a concedere aumenti di aggravio ai contribuenti (Vivissima approvazione)".⁸⁵

Ma non di questo solo si trattò perché, anche a Sinistra, si chiusero le prospettive che erano sembrate aprirsi. È vero, infatti, che la Sinistra 'giovane', pur avendo votato contro i provvedimenti fiscali di Minghetti, ritenendo ancora valide le ragioni che l'avevano determinata a costituirsi in gruppo autonomo rispetto alla Sinistra 'storica' e 'politica', esplicitò questo suo intendimento in un manifesto dell'agosto del 1874 che fu firmato, tra gli altri, da De Sanctis, da De Luca, da Coppino. In esso, ricordati i mali del paese (cattiva e irregolare distribuzione delle tasse, giustizia costosa, pubblica istruzione

⁸⁴ Si veda F. LAMPERTICO, *La legge sulle società e associazioni commerciali. Dialogo tra uno Smitiano e l'autore*, «Giornale degli economisti», Padova, 1875, n. 1, p. 1 sg.; sulle polemiche tra le due scuole si trovano molte notizie in *Scritti vari in onore di Tullio Martello*, Bari, Laterza, 1907.

⁸⁵ Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., IV, p. 879.

insufficiente, pubblica sicurezza quasi nulla in alcune province), invitava gli elettori ad andare alle urne con il motto "Riforme tributarie e amministrative" e tra quelle più urgenti erano indicate la cessione ai Comuni del dazio-consumo, la perequazione dell'imposta fondiaria, la riforma della ricchezza mobile e la trasformazione del macinato.

Ma, quali che fossero gli intendimenti della Sinistra 'amministrativa' e le divisioni anche della Sinistra 'politica', si fecero sempre più forti le pressioni per un accordo elettorale di tutte le varie gradazioni dell'opposizione ed esse ebbero successo tant'è che il 'Roma' e il 'Pungolo', giornali di Napoli, pochi giorni prima della pubblicazione del 'Manifesto' della Sinistra giovane, annunziarono che l'opposizione si sarebbe trovata compatta "in un corpo solo dinanzi alle elezioni generali", programmate per il mese di novembre del 1874.

Su questo sfondo, abile e spregiudicato fu soprattutto il gioco di Nicotera che, muovendosi tra riforme amministrative e politiche, mise in primo piano gli interessi e le rivendicazioni della opposizione meridionale: non a caso Minghetti, nel mese di settembre, si recò a Napoli.

Abile, anzi intelligente, perché era indubbiamente vero che il Mezzogiorno, nonostante gli sforzi fatti per il sistema stradale,⁸⁶ per le ferrovie,⁸⁷ necessitava di investimenti pubblici, di incentivazioni all'agricoltura, di agevolazioni fiscali, anche se restava l'enorme problema della preparazione culturale, professionale e morale del personale politico che, in loco, avrebbe dovuto garantire l'organizzazione di un piano così ambizioso: in altre parole sarebbe stata necessaria una profonda azione etico-politica volta a sradicare e a sconfiggere il conservatorismo, se non peggio, dei *beati possidentes*, dei redditieri parassitari, degli amministratori corrottissimi, dei notabili delle professioni legali e mediche.

La spregiudicatezza emerse nel discorso tenuto l'11 ottobre 1874, a Salerno, quando Nicotera contestò le cifre del disavanzo (60 milioni) fornite da Minghetti e, quantificandolo in centosessanta milioni, sostenne che tramontava la speranza, e quindi la necessità, di subordinare alla logica del pareggio i bisogni del paese: due anni dopo, nel giugno del 1876, quando Nicotera era ormai ministro degli interni, glielo ricorderanno "che i calcoli del Minghetti erano esatti, anche secondo Depretis" e gli rinfacceranno che "nessun valore avevano, nessuna serietà i computi elettorali dell'onorevole Nicotera".⁸⁸

⁸⁶ Si ricorda che "nel decennio post-unificazione lo Stato spese per le strade del Sud tre volte la somma destinata al Nord" (così R.S. ECKAUS, *Il divario Nord-Sud nei primi decenni dell'Unità*, in A. CARACCIOLLO, *La formazione dell'Italia industriale*, Bari, Laterza, 1977, p. 107 sgg., e spec. 224).

⁸⁷ Nel 1877 i chilometri di ferrovie per 10.000 abitanti, rispetto alla media nazionale di 2,8, risulteranno di 2,5 nelle ex province napoletane.

⁸⁸ Così E. FORIT, in *L'azione economica del Parlamento dal 15 novembre 1875 al 26 luglio 1876*, «Giornale degli economisti», IV, 1877, pp. 81-82.

Nel disegno nicoterino non emergeva un tratto riformistico ma solo un appiccio rivendicativo che non intendeva fare i conti con i conti, ma su di essi mentiva disconoscendo, così, gli ottimi risultati conseguiti e ignorando che anche le politiche fiscali più rigide possono essere corrette in funzione di obiettivi altrettanto nobili e virtuosi.

Ma a Nicotera, nel 1874, interessava soprattutto il programma ultraliberista, anticentralista e venato d'autonomismo dell'opposizione meridionale, della borghesia agraria, programma strumentale alla occupazione delle leve del potere centrale, "che ora acquistava una più compiuta maturità politica".⁸⁹ Proprio perciò, durante la campagna elettorale del '74, i giornali della Sinistra moderata siciliana tuonarono contro coloro che, in quegli anni, andavano disvelando le vere condizioni delle province napoletane e della Sicilia – con le connessioni e i compromessi, nella seconda, tra proprietari terrieri e mafia – e il pessimo governo della fiscalità locale.

Si temeva che il governo della Destra, che non aveva mai abbandonato un disegno 'interventistico', potesse turbare i vantaggiosi (per la proprietà) equilibri del potere locale nel Meridione.

15. UNO SGUARDO ALLE CONDIZIONI DELLE PROVINCE 'NAPOLETANE'

Quali fossero le reali condizioni delle province meridionali appariva ormai chiaro. Proprio nel 1874 le informazioni che i prefetti inviavano al ministro degli interni Cantelli segnalavano gli aspetti a dir poco inquietanti assunti dalla mafia in Sicilia.⁹⁰

Più in generale, continui e ripetuti erano, a ogni pagina del diario di viaggio di Franchetti, i riferimenti – con riguardo agli Abruzzi, al Molise, alla Basilicata e alla Calabria – allo "sciagurato andamento delle amministrazioni comunali", alle 'mangerie locali' anche di contadini assessori, di cafoni perché "i beni comunali, per non parlare d'altro, sono per lo più sfruttati dagli amministratori del municipio specie se questi appartengono alla classe dei proprietari medi ed infimi come accade nei Comuni dove non abitano proprietari grandi", perché "i consiglieri mettono in bilancio una parte solamente dei fitti pagati dai fittavoli dei beni comunali e intascano il resto", perché "tutti ma

⁸⁹ Così A. CAPONE, *Destra e sinistra da Cavour a Crispi* cit., p. 281.

⁹⁰ Si veda Archivio Centrale dello Stato, *Inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (1875-1876)*, a cura di S. Carbone e R. Grispo, introd. di L. Sandri, Bologna, 1968, I, pp. 30-45, nonché A. BERSELLI, *Il governo della Destra* cit., p. 639 sgg.

specie i consiglieri comunali rubano grosso nei boschi comunali”, perché “mancano gli archivi, i conti sono mandati in ritardo alle prefetture, le forme prefisse dalla legge per la vendita di cose del Comune spesso non sono osservate”, perché “i ricchi occupano terreni comunali”, perché “chi ha preso il grano a prestito si fa rinnovare l’imprestito con connivenza dei commissari per non restituirlo” (il riferimento è ai monti frumentari), perché “all’epoca in cui i denari dovrebbero essere trovati in cassa, gli amministratori dicono che sono tornati e sono già riprestati” (il riferimento è ai monti pecuniari), perché “vi sono coloro che fanno credere al cafone di corrompere l’autorità in loro favore e si fanno pagare”, perché “ci si appropria dei proventi delle multe per contravvenzioni” e “non si consegnano i sussidi agli aventi diritto”, perché “si fanno passare le strade dove gli accomoda”.⁹¹

Per converso, significativamente Franchetti lodava “La rigida giustizia delle operazioni di leva che contrasta con le frodi sfacciate frequenti sotto il Borbone”⁹² e ricordava che, in quelle province, “i carabinieri rappresentano con rara abnegazione il sentimento del dovere e lo spirito di sacrificio” “condotta che non ha nulla in comune con quella della gendarmeria borbonica”.⁹³

In sintesi, l’emersione di una concreta, tragica realtà confortava l’opinione di chi, lungi da supposti accordi egemonici e contrario all’apriorismo ideologico, mai aveva ritenuto che, per il benessere ‘materiale e morale’ della popolazione, fosse sufficiente, come invece chiedeva la Sinistra, “lo scentramento pieno ed assoluto, quel vero scentramento che consiste nel togliere ogni ingerenza al governo nell’amministrazione dei Comuni e delle Province, dando loro piena e vera autonomia”.⁹⁴

L’esistenza delle varie ‘tirannie locali’ induceva Luzzatti, ed è solo un esempio, a ironizzare pesantemente contro coloro per i quali “il governo ha sempre torto ed i Comuni sempre ragione” perché “quello rappresenta l’accentramento, questi il sovrano principio della discentrazione”.⁹⁵

Non a caso, nell’inchiesta che condurranno in Sicilia, Franchetti e Sonnino invocheranno, di lì a poco,

l’intervento del governo perché eserciti più efficacemente il suo diritto di tutela sulle amministrazioni locali e impedisca tutti quegli abusi che direttamente o indirettamente

⁹¹ Si veda L. FRANCHETTI, *Condizioni economiche ed amministrative delle Province Napoletane (Abruzzi e Molise - Calabria e Basilicata)*. *Appunti di viaggio cit., passim*.

⁹² Così ID., *op. ult. cit.*, p. 30.

⁹³ Così ID., *op. ult. cit.*, pp. 30 e 117.

⁹⁴ Il brano è tratto da A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana cit.*, I, p. 309.

⁹⁵ Si veda L. LUZZATTI, *La violazione della libertà economica nei regolamenti di polizia rurale*, «Giornale degli economisti», I, 1875, p. 132.

gravano sulle classi inferiori, quali sarebbero, a mo' di esempio, la sproporzione nelle imposizioni delle varie tasse locali che colpiscono le classi diverse della popolazione e lo sperpero dei denari pubblici in spese di lusso o utili solamente a una classe.⁹⁶

Naturale era, quindi, che, nelle stesse Province, fossero temuti gli eventuali interventi perequativi, sia a livello legislativo che a livello amministrativo, della Destra storica, che fosse temuto quello che veniva definito il "socialismo obliquo" della stessa Destra.

16. IL SUCCESSO ELETTORALE DELLA SINISTRA E LA NUOVA CAMERA TRA L'ISTITUZIONE DELLE CASSE DI RISPARMIO POSTALI

Nel confronto elettorale tra la Destra ("pareggio, riforme e ordine pubblico") e la Sinistra la protesta meridionale della seconda ebbe successo.

Nelle elezioni del novembre 1874 i moderati conservarono la maggioranza parlamentare ma persero trenta seggi a vantaggio della Sinistra che, con una grande avanzata nel Mezzogiorno, e in specie a Napoli⁹⁷ tornò con duecentotrentadue deputati in una Camera di cinquecentootto membri:⁹⁸ soprattutto si avvertì lo spirito regionale infiltratosi nel Parlamento come "potenza occulta", per dirla con Jacini.

Per Marco Minghetti, che riprendeva le redini del governo, la situazione non era, quindi, facile perché notevoli erano i disaccordi e le incomprensioni all'interno della Destra ove "Il Sella pose per condizione al suo ingresso nel ministero l'adesione esplicita del Lanza, questa venne a mancare e così il tentativo non ebbe effetto".⁹⁹

Ma non la era neppure per Depretis che "si sforzò in ogni modo di contrapporre una maggioranza di marca settentrionale a quella che Nicotera tentava di allestire"¹⁰⁰ favorendo il tentativo – andato a vuoto – di un nuovo con-

⁹⁶ Così Z. Ciuffoletti nella nota storica apposta a FRANCHETTI – SONNINO, *Inchiesta in Sicilia*, introduzione di E. Cavaliere, 2 voll., Firenze, Vallecchi, 1974, vol. secondo, p. 330, e *ivi* l'illustrazione delle reazioni contrarissime della stampa siciliana.

⁹⁷ Si veda G. PROCACCI, *Le elezioni del 1874* cit., p. 9 sgg.

⁹⁸ Si veda P. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 72 sgg.

⁹⁹ Così L. CHIALA, *Giacomo Dina e l'opera sua nelle vicende del Risorgimento italiano*, 3 voll., Torino, Roux e Frassati, 1896-1903, III, p. 428.

¹⁰⁰ Così A. CAPONE, *Destra e Sinistra* cit., p. 287. Egli poi, nel gennaio del 1875, mediatore Casalis, iniziò trattative con Lanza per formare un nuovo partito di centro e una nuova maggioranza di governo, ma anche queste trattative fallirono per l'opposizione di Lanza: si veda G. CAROCCI, *Ago- stino Depretis e la politica interna italiana, dal 1876 al 1887*, Torino, Einaudi, 1965, p. 64 nota (1).

nubio fra Minghetti e la Sinistra giovane, che escludeva naturalmente la Sinistra 'storica'.

Nonostante la 'fluidità' della maggioranza, soggetta ai contraccolpi di ogni piccolo dissidio, quanto alle riforme, all'avvio della legislatura prese forma la costituzione delle casse di risparmio postali, progetto che Sella aveva coltivato dai banchi del governo fin dal 1870 e che, colla sua tenacia, nel maggio del 1875 riuscì a far trionfare per iniziativa parlamentare. La realizzazione, solo apparentemente modesta, bene si inseriva nel disegno complessivo di coloro che, tramite l'azione dello Stato, intendevano incidere sul tessuto economico dell'intera Italia perché se

l'alta Italia e in parte la media con le sue casse di risparmio, con le nascenti banche popolari, poteva fare a meno delle casse di risparmio postali, non potevano farne a meno le province da Roma in giù, più sensibili a ogni guaio bancario, prive di ogni istituto di risparmio.¹⁰¹

Le Casse moltiplicarono le capacità di raccolta del risparmio privato (dal 1876 al 1896 da 20 a 496 milioni) e, tramite il collegamento con la Cassa dei depositi e prestiti, contribuiranno allo sviluppo del ricorso al credito dei Comuni e delle Province per la realizzazione di opere di pubblica utilità.

17. ... E LE RINNOVATE RESISTENZE ALL'ULTERIORE AMMODERNAMENTO DEL SISTEMA FISCALE; IN PARTICOLARE LA REIEZIONE DEL PROGETTO DI LEGGE SULLA PEREQUAZIONE FONDIARIA

L'opposizione si rivelò, invece, di nuovo durissima quando Minghetti tentò di completare il disegno di perequazione dell'imposta fondiaria, che anche la 'Sinistra giovane' aveva chiesto.

Nel narrare gli eventi che portarono al provvedimento di conguaglio dell'imposta fondiaria, si è ricordato che la coraggiosa legge del 1864 aveva provveduto alla perequazione del carico della imposta fra i vari compartimenti del nuovo Regno ma non intese essere, né mai fu, un provvedimento di perequazione generale volto a eliminare le differenze di peso che esistevano fra i singoli contribuenti.

A questa opera si era accinto, ancora una volta, Quintino Sella, quando, con decreto reale del 12 marzo 1871, aveva nominato una Commissione con l'incarico di "compiere tutte le indagini e gli studi occorrenti per provve-

¹⁰¹ Così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., I, p. 403 e anche Q. SELLA nel discorso del 20 aprile 1875 in *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 506-507.

dere alla perequazione generale del tributo fondiario", ma egli non raccolse i frutti perché non era più ministro quando la Commissione terminò i lavori.

Se ne avvalse Marco Minghetti che, presidente del Consiglio e ministro delle finanze, nella seduta del 21 maggio 1874, presentò alla Camera dei Deputati un disegno di legge ispirato alle conclusioni raggiunte dalla Commissione,¹⁰² che, anni dopo, sarà ancora ricordato ed elogiato anche sotto il profilo tecnico.¹⁰³

La via è lunga, o signori. Non meno di cinque anni ci occorrono per compiere un'opera la quale non sarà solo un aumento di proventi per l'erario, non sarà solo una più equa ripartizione del tributo, ma sarà eziandio un'opera di civiltà, perché l'Italia non può fare a meno di avere in tutto il suo territorio il catasto geometrico-particellare.¹⁰⁴

Richiamando il catasto geometrico-particellare, ignoto a metà dell'Italia, era facile comprendere in quale direzione doveva muoversi l'opera di civiltà e nell'occasione i galantuomini meridionali non mostrarono "un'inferiorità economica e politica da mantenerli necessariamente in una posizione di relativa subordinazione".¹⁰⁵

Essi si opposero duramente al programmato intervento perequativo perché possedevano cospicui beni non censiti e perché la citata inchiesta del 1874 mise in evidenza "quali grossolani errori siansi commessi nel catasto napoletano".¹⁰⁶

Palese era l'eco, in tanta opposizione, di quella stessa resistenza antimoderna che, quasi un secolo prima, in nome dell'autonomismo e del particolarismo, e facendo appello al debole Ferdinando, era riuscita a vanificare in Sicilia, gli ambiziosi e innovatori progetti di Caracciolo, primo fra tutti quello del catasto fondiario che, sul modello teresiano, avrebbe dovuto venire incontro alle esigenze della giustizia e del pubblico interesse.¹⁰⁷

¹⁰² *Perequazione dell'imposta fondiaria. Progetto di legge e documenti presentati dal ministro Minghetti alla Camera dei deputati il 21 maggio 1874*, Roma, Tip. Eredi Botta, 1874.

¹⁰³ Si veda la relazione di T. CAMBRAY-DIGNY al "Progetto di legge per la perequazione dell'imposta fondiaria" (1883), Firenze, 1883, pp. 19-23 dell'estratto.

¹⁰⁴ Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., VI, pp. 78-79.

¹⁰⁵ Questa espressione è di E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, Einaudi, 1980 (1ª ed. 1947), p. 77.

¹⁰⁶ Così gli *Atti della Commissione d'inchiesta sui Catasti* negli A.P. del 1874, allegati al progetto di legge presentato da Minghetti.

¹⁰⁷ Si veda F. VALSECCHI, *Il riformismo borbonico in Italia*, pref. di F. Perfetti, Roma, Bonacci, 1990.

In occasione delle elezioni del 1874, 'Il Pungolo', 'Il Roma' pubblicarono una serie di polemici articoli sul progetto Minghetti¹⁰⁸ a difesa "dell'elemento proprietario perché soprattutto la proprietà ha bisogno di essere salvata dal *socialismo obliquo* che sembra la meta speciale della Destra moderata".

Orbene, se la borghesia meridionale diede vita, nel 1874, a una forte opposizione antigovernativa, che aveva per obiettivo anche la bocciatura del progetto di perequazione fondiaria, se essa contribuì all'affermazione della Sinistra nelle elezioni specie al Sud, è ancor più significativo che Minghetti non rinunciò al suo progetto e lo ripresentò all'inizio del 1875, corredato, però, di una ulteriore relazione "per confutare le obiezioni che mi erano pervenute all'orecchio durante questo periodo".¹⁰⁹

Ma di grazia – osservò Minghetti alla Camera dei Deputati il 16 marzo 1875 rivolto all'on. Longo e suscitando rumori e proteste a Sinistra – che cosa è la perequazione fondiaria che io proposi dopo lungo e maturo studio di Commissioni competentissime? Non è essa la base delle riforme del sistema tributario? E come mai oggi questa riforma tanto desiderata, per la quale si sono fatti tanti ordini del giorno che pareva essere un Messia desiderato, oggi si paventa, oggi si allontana, non si vuole quasi discutere?¹¹⁰

Ancora una volta, nel 1874 e poi ancora nel 1875, emerse l'orientamento perequativo del governo espresso dalla Destra storica anche nei confronti della proprietà fondiaria e severo a tal punto che anche "in Toscana il progetto di legge Minghetti fu accolto con notevole diffidenza ed ostilità dalla maggior parte della classe dirigente locale" onde "anche l'opposizione alla perequazione fondiaria diviene fattore indispensabile per comprendere il fenomeno che portò alla caduta della Destra nel 1876".¹¹¹

Significativamente, una altrettanto dura opposizione Minghetti incontrò quando, non scordandosi del voto della Camera nel 1870 ("lasciarsi a profitto esclusivo dei Comuni il dazio consumo"), ribadì, nel corso dell'esposizione finanziaria del 21 giugno 1875, la propria preferenza, nel rapporto tra fiscalità erariale e locale, "per la separazione dei cespiti",¹¹² che, all'evidenza, avrebbe comportato una maggiore responsabilizzazione dei ceti di governo locali. Coe-

¹⁰⁸ Si veda G. PROCACCI, *Le elezioni del 1874* cit., p. 63 sgg.

¹⁰⁹ Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., VI, p. 382.

¹¹⁰ Così *ivi*, p. 481.

¹¹¹ Così L. BRUSCHI, *Il problema della perequazione dell'imposta fondiaria e la classe dirigente toscana nei primi decenni dopo l'unità*, «Rassegna storica toscana», 1976, p. 197 sgg.

¹¹² M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., VI, pp. 373-374.

rentemente presentò, nello stesso 1875, un progetto di riforma dei dazi comunali, che lasciava allo Stato solo la tassazione delle bevande, ma non riuscì a farlo approvare confermando così la confidenza fatta da Luzzatti a Silvio Spaventa che più la meta si avvicinava (i conti ufficiali denunciavano, per il 1874, un disavanzo di 13 milioni) più in Parlamento “non si distinguono gli amici dagli avversari”.¹¹³

18. LE RAGIONI DELL'INSORGENZA DI UNA FORTE CONTRAPPOSIZIONE ANCHE ALL'INTERNO DELLA DESTRA: IL PROGETTATO ESERCIZIO GOVERNATIVO DELLA RETE FERROVIARIA E LA DESTRA TOSCANA DISSIDENTE

Se quelle esposte erano le resistenze al riformismo fiscale, la frattura, all'interno della stessa Destra (che, invece, aveva serrato le fila nell'affrontare l'emergenza mafiosa in Sicilia),¹¹⁴ si acuì quando, nella seconda metà del 1875, venne sul tappeto la rilevantissima questione del trasporto ferroviario, attività che, ogni anno, muoveva 26 milioni di passeggeri, sette milioni di tonnellate di merci e impiegava 1.500 locomotive e 25.000 veicoli. Essa aveva subito una profonda evoluzione da quando, nel 1865, la costruzione e l'esercizio delle ferrovie del Regno d'Italia era stata affidata, per 99 anni, a quattro società, tra di loro non equivalenti perché potenti erano solo l'Alta Italia e le Meridionali, la prima di proprietà di Rothschild, la seconda collegata, attraverso il presidente Bastogi, ai maggiori gruppi del nascente capitalismo italiano. Dalle rilevanti modificazioni sopravvenute non si poteva oggettivamente prescindere perché se, per anni, la linea privatistica era prevalsa, favorita da questioni di principio, dalla pressione degli interessi e dalle necessità delle finanze statali, negli anni più recenti continui erano stati gli interventi dello Stato sotto forma di generose sovvenzioni, di convenzioni aggiuntive, di anticipazioni sulle sovvenzioni o anche di riscatto di imprese pericolanti.

Lo stesso Spaventa, appena insediatosi al ministero dei Lavori pubblici, aveva dovuto affrontare la difficilissima situazione della società delle Strade Ferrate Romane, il cui fallimento era stato evitato in extremis con il riscatto da parte dello Stato (convenzione del 17 novembre 1873); e due anni dopo anche la rete settentrionale denunciava un palese affaticamento dei conti tant'è che il barone Alfonso Rothschild, maggiore azionista delle società, era propenso a intavolare trattative per il riscatto da parte del governo italiano. Se agli

¹¹³ Così L. LUZZATTI, *Memorie cit.*, I, pp. 492-493.

¹¹⁴ Si veda A. BERSELLI, *Il governo della Destra cit.*, pp. 650-670.

impegni internazionali (occorreva separare la rete italiana da quella austriaca) si sommarono “le crescenti difficoltà delle nostre società ferroviarie” ben si comprende perché, nel cercare una soluzione che meglio rispondesse agli interessi generali dello Stato, nel mese di marzo del 1876 Silvio Spaventa, di concerto con Minghetti e con il ministro degli esteri Visconti Venosta, presentò un progetto di legge il cui articolo 7 prevedeva che “l’esercizio delle strade ferrate tenuto finora dalla Società delle Romane, dalle Meridionali e dall’Alta Italia viene assunto dal governo per conto diretto dello Stato”.

Erano i dati della realtà, “la forza delle cose” e non la compiacenza verso i principi teorici o idee preconcepite, e “tantomeno l’arbitrio del ministero” a fare ritenere necessario, prima ancora che utile, l’esercizio diretto delle strade ferrate.

A nulla varranno, invece, le ampie e documentate argomentazioni del ministro che, nel tentativo di sostenere ancora una volta una soluzione moderna e anticipatrice, disaminate criticamente le esperienze degli Stati Uniti, dell’Inghilterra e della Francia, lodate la belga e la tedesca, ricordò che le ferrovie non potevano essere considerate un’industria privata, in quanto non soggette alla concorrenza. Ammonì, quindi, il Parlamento sui rischi del monopolio ‘artificiale’ privato, osservò che l’esercizio dello Stato assicurerà “regolarità, sicurezza, responsabilità ed uguaglianza per tutti, senza eccezioni o favori” e soggiunse:

Se lo Stato intraprende l’esercizio delle ferrovie solamente per meglio soddisfare ad un servizio pubblico... il suo obiettivo non sarà (come è naturale lo debba essere di ogni società economica) guadagnare il più possibile; gli può bastare non perdere e soddisfare ai suoi legittimi bisogni e desideri del paese, con il buon ordinamento ferroviario.¹¹⁵

Come a nulla varranno il fermo discorso tenuto da Minghetti a Colonia il 31 ottobre 1875 e l’aiuto che al governo venne da chi, come Quintino Sella, convinto sostenitore della bontà della soluzione, in virtù del suo alto prestigio “internazionale e di una sicura competenza tecnica”, riuscì, tra il novembre del 1875 e il febbraio del 1876, a condurre in porto le trattative con il governo austriaco e con i Rothschild.¹¹⁶

¹¹⁵ Le tesi di Spaventa furono diffusamente esposte nella relazione al progetto di legge del 9 marzo 1876 e nei due volumetti su *Lo Stato e le ferrovie* e *Sul riscatto ed esercizio delle ferrovie italiane* che, editi nel marzo del 1876 con la sola indicazione “Ministero dei lavori pubblici”, furono riediti nel maggio (Milano, Treves, 1876).

¹¹⁶ Nella seduta del 23 giugno 1876 alla Camera Spaventa dirà: “Sentii dentro di me una gioia segreta, se io avessi potuto riuscire per questa via ad emancipare il mio paese da una società straniera, che aveva in mano le nostre principali vie di comunicazione e dominava assoluta sopra il movimento economico del mio paese” (così S. SPAVENTA, *Lettere politiche* cit., p. 138).

Evidentemente interessi più eterogenei cominciavano a germogliare nel tessuto socio-economico del nuovo Stato e non solo la Sinistra si opponeva al progetto governativo definito il "trionfo delle dottrine autoritarie".¹¹⁷ Anche la Destra storica non riusciva a trovare una soluzione unitaria sull'esercizio statale della rete ferroviaria e di lì a pochi giorni, il 18 marzo, in Parlamento vincerà il liberismo intransigente della Destra dissidente frutto dell'intimo legame tra la finanza toscana e le società ferroviarie private.¹¹⁸

19. IL FALLIMENTO DEL PROGETTO DEL MERIDIONALE NICOTERA E LA REALIZZAZIONE DI UN GENERALE ACCORDO POLITICO A SINISTRA: IL DISCORSO DI AGOSTINO DEPRETIS A STRADELLA

Nel frattempo erano maturati importantissimi avvenimenti perché, anche all'interno della Sinistra, da mesi si stava consumando uno scontro fra Nicotera e Depretis.

Il primo, in un discorso pronunciato a Salerno il 4 luglio 1875, tentò di porsi come leader di una nuova maggioranza (che lasciasse a sinistra l'ala più radicale e a destra uno dei gruppi moderati) disposta a inaugurare una nuova politica nei confronti del Mezzogiorno.¹¹⁹

Il secondo intendeva bloccare l'iniziativa di Nicotera senza spaccare il partito. Depretis, nel famoso discorso tenuto a Stradella, l'11 ottobre 1875, rivendicò "il diritto dell'Opposizione di assumere il potere nell'interesse della Camera e del Paese" e sostanzialmente anticipò e illustrò un vero e proprio programma di governo della Sinistra che "doveva vincere non tanto per attuare un programma diverso, quanto per conquistare agli uomini del Partito d'azione il diritto di governare l'Italia e per ciò doveva giungere al potere soltanto con uomini suoi, con spirito e con tendenze interamente sue, senza patteggiamenti e spartizioni con la Destra".¹²⁰

I punti fondamentali erano la fedeltà alla monarchia (il discorso si conclude con un diffuso omaggio al 'Re Galantuomo'), una specifica attenzione alla

¹¹⁷ Per un forte appello alle 'autonomie individuali', sociali, locali a tutto ciò che dipende dagli sforzi liberi dei cittadini, con "l'unica ambizione che i cittadini italiani possano sentirsi governati meno" si veda G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 175-189: 188-189.

¹¹⁸ Si veda qui di seguito e sulla dura polemica tra liberisti e 'germanisti' si veda anche *Silvio Spaventa politico e statista dell'Italia unita nei documenti della biblioteca Civica A. Mai*, a cura di S. Ricci e C. Scarano, Napoli, 1990, pp. 256-260, 285-294, 310-316, 321-331, 335-339 ed ancora pp. 584-641.

¹¹⁹ Si veda A. CAPONE, *Giovanni Nicotera e la caduta della Destra*, «Clio», II, 1965, pp. 238-274.

¹²⁰ Si veda I. BONOMI, *La politica italiana da Porta Pia a Vittorio Veneto, 1870-1918*, Torino, Einaudi, 1946, p. 51.

questione ecclesiastica (“perché il governo ha l’obbligo di frenare ogni intemperanza del partito clericale e tenerlo sotto l’impero delle leggi”), la più assoluta libertà elettorale, una prudente politica estera e una serie di grandi riforme: l’istruzione elementare obbligatoria, gratuita e laica, l’estensione del diritto di voto, il decentramento amministrativo, l’abolizione dell’imposta sul macinato.

Abilmente Depretis “accennò di volo alle finanze” e ironizzando sul “partito moderato che non fa che parlare del pareggio e dice che, ottenuto il pareggio, comincerà un’era nuova e felice pel paese” (invece ben altro sarà il tono di Minghetti quando lo annuncerà) soggiunse:

Il pareggio è una bellissima cosa e non volere il pareggio è come non volere la salute. Io stesso ho dichiarato che potrà chiamarsi felicissimo il ministro che annuncerà il pareggio. Col pareggio si hanno grandissimi vantaggi. Il credito migliora e il miglioramento del credito equivale ad aumento di produzione, di lucri, di risparmi; la riforma tributaria può cominciarsi e compiersi con minori difficoltà. Tuttavia il pareggio non è tutto. Io divido completamente l’opinione dell’onorevole Villari quando dice che la vita di un popolo non consiste tutta nei computi del pareggio.¹²¹

Era quest’ultima una grande concessione a Nicotera il quale, per altro, capì che il suo piano era tramontato e, dopo un febbrile e fallito approccio con Sella, si avvicinò alla Destra toscana che stava conducendo la più dura opposizione al governo sulla questione ferroviaria.

Si configurò così un generale accordo politico a sinistra.

La riunione decisiva si tenne a Torino il 10 febbraio 1876 sotto la presidenza di Depretis. La conclusione ultima fu quella di stabilire i modi opportuni per la discussione parlamentare e di addivenire a un accordo di massima con i toscani, rimasti, nonostante la firma della convenzione con le Meridionali, intransigentemente ostili al progetto del governo sulle ferrovie.¹²² Il 26 gennaio Cambray-Digny aveva scritto a Minghetti che la convenzione “pacificherà gli azionisti, non altri” perché “per gli uomini politici la questione è diversa”¹²³ e Peruzzi, l’autorevole sindaco di Firenze, che già pretendeva, dal governo, un aiuto finanziario per la sua città a compensazione degli oneri sostenuti come capitale, aveva deciso di opporsi, fino alle ultime conseguenze, non solo all’affare ferroviario, sottratto ai privati, ma a tutta la politica econo-

¹²¹ Il discorso è integralmente pubblicato in *Il programma del Ministero Depretis*, Roma, tip. Barbera, 1876, pp. 45-60.

¹²² Si veda *Il riscatto e l’esercizio delle Ferrovie*, «La Nazione» del 4 dicembre 1875.

¹²³ Così A. CAPONE, *Destra e Sinistra* cit., p. 294; si veda anche A. BERSELLI, *La questione ferroviaria e la “rivoluzione parlamentare” del 18 marzo 1876*, «Rivista storica italiana», 1958, pp. 399-400.

mica ministeriale:¹²⁴ locuzione, quella dell'affare sottratto ai privati, dietro la quale si nascondevano posizioni assai diverse anche all'interno della Sinistra, ma i profondi dissidi emergeranno nella seconda metà degli anni '70, non alla fine di quel lontano inverno.

Il 29 febbraio 1876 'Il Diritto' e 'Il Bersagliere', giornale di Nicotera, pubblicarono una dichiarazione congiunta in cui si affermava che la Sinistra "era compatta e disciplinata sotto la direzione dell'onorevole Depretis, capo rinnovato ed accettato da tutto il partito, e ben degno pel prestigio di cui gode di essere presentato alla nazione ed alla corona come atto a presiedere un ministero dell'opposizione".

20. L'ANNUNCIO DEL CONSEGUITO PAREGGIO, IL DISTACCO DALLA MAGGIORANZA DEI TOSCANI E LA CADUTA DI MINGHETTI E DELLA DESTRA STORICA

Il 16 marzo 1876 il governo presentò il progetto per l'esercizio diretto da parte dello Stato di tutta la rete ferroviaria (non lo insospettì e non lo fermò l'elezione a vice presidente della Camera, con 160 voti, di Peruzzi, seppure subito rinunciata e neppure quella di Coppino, con 174 voti, avvenuta il 13 marzo) e annunciò anche che il bilancio aveva raggiunto il pareggio. "Il partito del conte di Cavour", aveva scritto il 5-6 marzo 1876 nella prima pagina del suo primo numero il 'Corriere della Sera', "ha condotto a termine due imprese di cui una sola sarebbe bastata a illustrarlo. Dopo aver compiuta l'unificazione d'Italia ha restaurato le finanze... con un mastino al fianco e questo mastino si chiama l'imposta".

Il risultato ottenuto era di eccezionale rilievo se si considera che, nel 1875, si erano chiusi in pareggio, o con qualche segno positivo, i bilanci della Gran Bretagna, della Prussia, della Danimarca, della Svizzera e degli Stati Uniti d'America mentre avevano denunciato un disavanzo, più o meno consistente, i bilanci dell'Austria-Ungheria, della Baviera, del Belgio, della Francia, della Grecia, dei Paesi Bassi, del Portogallo, della Russia, della Svezia e dell'Impero Ottomano.¹²⁵

Invece, l'esposizione di Minghetti, lunga e dettagliata, fu tutt'altro che trionfalistica e così si conclude:

So bene, e lo ripeto, che l'aver conseguito il pareggio non vuol dire trovarsi in una situazione finanziaria prospera; so bene che, finché avremo carta a corso forzoso e

¹²⁴ Si veda A. SALVESTRINI, *I moderati toscani* cit., p. 317.

¹²⁵ Si veda E. MORPURGO, *La finanza* cit., pp. XXIV-XXV.

tanti buoni del Tesoro in circolazione, finché non vi saranno avanzi, ed avanzi cospicui, la situazione finanziaria non si può dire ridente: molto meno si può dire florida la situazione economica del paese finché tante imposte lo gravano e le sue industrie e la sua attività non si siano svolte. Ma che per ciò? La prima cosa, la più importante, quella da cui dovevamo cominciare, era il pareggio delle entrate e delle spese: era quella la pietra angolare di tutto il restante edificio. Io credo dunque, o signori, di avervi annunziato oggi un grande risultato, guai ad altri se dovranno venire in quest'aula ad annunziare che il pareggio è stato disfatto. (Vivi applausi a destra e al centro - Movimento a sinistra)".

A nulla valse l'annuncio.

Il 18 marzo 1876 fu presentata un'interpellanza sulla modalità di riscossione del macinato nella quale, significativamente, "la Camera si diceva persuasa della necessità che la legge del macinato non sia perturbata" e si rilevava solo che "il ministero nell'applicarla abbia recato ingiusti aggravi ai contribuenti".¹²⁶

Minghetti rispose dettagliatamente ai singoli rilievi e chiese che la discussione sulla mozione dell'onorevole Morana fosse rinviata perché "la questione predominante oggi che è davanti al Parlamento e al paese è la questione del riscatto dell'esercizio ferroviario" e... 'o signori', una questione di indirizzo governativo, vuoi nella politica, vuoi nell'amministrazione, io non l'accetterei sul macinato...bisogna che la vostra discussione si estenda all'andamento generale politico del ministero".¹²⁷

Al rinvio si opposero non solo la Sinistra ma anche la Destra toscana¹²⁸ e il centro per bocca rispettivamente di Depretis, di Puccioni e di Correnti, e la richiesta di Minghetti fu così respinta con più di sessanta voti.

Pochi mesi dopo Sella dirà:

Lasciamo ai posteri l'applicare il microscopio al voto del 18 marzo. Noi contemniamoci. Siamo caduti per la questione ferroviaria. Ebbene: non dobbiamo pentirci, non dobbiamo dolerci. Noi siamo caduti per far onore ad un impegno solenne del paese contenuto nel trattato di pace. Una voce. Siete caduti sul macinato.

Sella. "E ci sta bene, o signori! Noi abbiamo fatto i sacrifici, noi ci siamo esposti a tutti i perigli, noi abbiamo subito tutta l'impopolarità per sostenere gli impegni del

¹²⁶ Così A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XII, Sess. II, Discussioni, p. 16.

¹²⁷ Così M. Minghetti il 18 marzo 1876.

¹²⁸ Anche le angustie gravissime del bilancio della città, che era stata capitale, incisero il 18 marzo 1876 sul voto della parte toscana della Destra storica e non a caso, subito dopo il voto, se ne occupò Depretis in persona che propose di erogare un ulteriore indennizzo da parte dello Stato oltre a quello già accordato nel 1871: si vedano G. SPADOLINI, *Firenze capitale*, Firenze, Le Monnier, 1967, spec. p. 197 e Z. CIUFFOLETTI, *I moderati toscani, la caduta della Destra e la questione di Firenze (1870-1879)*, «Rassegna storica toscana», 1977.

paese per far onore ad un altro grande impegno esistente? Sia; non abbiamo a dolercene". E infine: "Ci si rimprovera di essere divenuti autoritari".

Ferrara: 'Socialisti!' Crispi: 'Senza principii!'

"Socialisti! Io penso che non crederà nessuno che siamo diventati socialisti".

(Applausi a destra - Rumori a sinistra),¹²⁹ interloquì uno stupito Sella. Una locuzione che la diceva lunga anche sul perseguito intento demonizzatore (si usava una espressione tipica dei conservatori) perché, come scriverà Luigi Einaudi (proprio a proposito delle 'statizzazioni') ma, come già si sapeva allora, "Che i liberali siano fautori dello stato assente, che Adam Smith sia il campione dell'assoluto lasciar fare, lasciar passare, sono bugie che nessuno studioso ricorda, ma, per essere grosse, sono ripetute".¹³⁰

Il 20 marzo 1876 Minghetti comunicò alla Camera che, dopo il voto del sabato sera, il ministero aveva rassegnato le dimissioni accettate dal re.

Mandando deluse le speranze del sindaco di Firenze Peruzzi, che aveva coltivato l'illusione di guidarlo, il re diede l'incarico di formare il nuovo governo ad Agostino Depretis.

E, quasi a confortare l'opinione di coloro che definirono una 'rivoluzione parlamentare' il voto del 18 marzo 1876,¹³¹ nessun incarico ministeriale fu affidato ai dissidenti della Destra toscana: fu formato un governo intransigente-mente 'di colore', di sola sinistra¹³² e, nelle successive elezioni del mese di novembre, tutta la Destra storica sarà duramente sconfitta.

¹²⁹ Così il 27 giugno 1876 in *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 293-295.

¹³⁰ Così L. EINAUDI, *Discorso elementare sulle somiglianze e sulle dissomiglianze fra liberalismo e socialismo*, in *Prediche inutili*, dispensa quarta, Torino, Einaudi, 1957, p. 202 sgg.

¹³¹ Si veda N. MARSELLI, *La rivoluzione parlamentare del marzo 1876*, Torino, Loescher, 1876.

¹³² Al riguardo, si vedano le belle pagine di M. VINCIGUERRA, *I partiti italiani dal 1848 al 1955*, Roma, 1955, p. 67 sgg.; per le preoccupazioni legate al peso preponderante che si riteneva che il «rivoluzionario» Nicotera avrebbe acquisito nella conduzione della politica italiana si veda A. ARA, *Le ripercussioni in Austria degli avvenimenti politici italiani del 1876*, in *Stato e società dal 1876 al 1882* cit., pp. 219-288.

CAPITOLO QUARTO

LA POLITICA FISCALE DELLA DESTRA STORICA

1. LE REALIZZAZIONI DELLA DESTRA STORICA E IL PAREGGIO

Nel 1876 si poteva dire che la finanza ‘eroica’, come sarà chiamata, aveva raggiunto il suo scopo.¹ Che quella allocuzione la connotasse era reso palese “dal livello del debito pubblico che, tra il 1861 e il 1876, era aumentato di oltre tre volte (da poco più di tre a quasi dieci miliardi con un incremento assoluto di 6.650 milioni)”² ma anche dal fatto che, negli ultimi mesi, aveva iniziato a diminuire rispetto al PIL.³

Lo si è ricordato che lo Stato italiano aveva riconosciuto tutti i debiti degli Stati preunitari, cui si erano aggiunti quello veneto e quello pontificio, ma va anche soggiunto che parte di quello nuovo aveva finanziato la guerra contro l’Austria nel 1866, il pagamento di una indennità di guerra alla stessa Austria, la presa di Roma nel 1870 e, nel 1876, il riscatto dalla Società delle ferrovie meridionali delle linee dell’Alta Italia.

Altro consolidato finanziò opere pubbliche, e si può calcolare che “circa 2,5 miliardi di consolidato al valore nominale (ossia un terzo circa dell’incremento assoluto) andassero a finanziare i deficit di bilancio in attesa che il nuovo sistema di tassazione portasse le entrate al livello delle spese”.⁴ Si trattò, dunque, di un debito impegnato in prima linea a costruire lo stato italiano, sia dal punto di vista materiale che istituzionale, un debito che crebbe, ma vi-

¹ Così B. GRIZIOTTI, *I lineamenti della finanza italiana dalla costituzione del Regno ad oggi*, in *La politica finanziaria italiana*, Milano, 1926, p. 10; si veda anche G. MARONGIU, *L’opera della Destra storica: dalla costruzione del sistema tributario al pareggio*, «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», I, 2006, pp. 200-267.

² Così V. ZAMAGNI, *Il debito pubblico italiano 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, «Riv. di storia economica», n. 3, 1998, p. 207 sgg. e spec. 209.

³ Si veda I. MUSU, *Il debito pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 70.

⁴ Così ancora V. ZAMAGNI, *Il debito pubblico* cit., loc. cit.

de la classe politica impegnata a metterlo sotto controllo, agendo prevalentemente dal lato delle entrate.

Mutò, in qualità e quantità, il prelievo fiscale che, da 477,7 milioni del 1862 (16,3 le entrate patrimoniali, 155,5 le imposte dirette, 64,5 le tasse sui trasferimenti della ricchezza, 104,9 le imposte indirette sui consumi, 121,4 i monopoli e 15,1 altre entrate) salì, nel 1876, per le sei distinte voci a 43,8, 379,5, 152,1, 259,9, 230 e 36,4 milioni.

Degni di nota furono i benefici conseguenti, in un paese dalle limitate risorse, a una politica finanziaria e fiscale severa e rigorosa.

Il pareggio strenuamente voluto – a cui si contrappose, ma con conseguenze assai meno gravi, l'affaticamento delle finanze locali – il rallentamento nell'aumento del debito, il rialzo delle quotazioni di borsa dei suoi titoli (il corso del consolidato, dal 1868 al 1876, salì da 55,29 a 76,25 e il saggio scese da 9,04 a 5,69) erano indici sicuri che la nuova Italia si avviava lentamente verso il raggiungimento di un nuovo equilibrio e tendeva a guadagnare la fiducia dei mercati finanziari stranieri, così profondamente scossa dalla crisi del '65-66 e – meno gravemente – da quella del '73-74.

Lo comprovano la progressiva riduzione, dopo il 1870, dell'indebitamento netto verso il resto del mondo⁵ e l'incremento delle importazioni e delle esportazioni in una misura superiore a quel che ci si poteva aspettare.⁶

Notevole fu anche lo sforzo nella costruzione delle più importanti infrastrutture ferroviarie, stradali, telegrafiche e postali, che segnarono progressi rilevanti. In sintesi

la rete ferroviaria passò tra il 1860 e il 1880 da 2.400 chilometri a 9.290, le strade nazionali e provinciali da 22.500 chilometri a 35.500, le località rurali servite dalle poste da 960 a 3.328, le corrispondenze varie da 108 a 321 milioni, le linee telegrafiche da 990 chilometri a 26.100, il numero degli uffici postali da 335 a 1.565, i telegrammi da 80.000 a 6.800.000, le tramvie da 80 a 705 chilometri. La politica dello Stato si caratterizzò nettamente come momento di preparazione infrastrutturale dello sviluppo tant'è che la spesa per opere pubbliche rappresentò, nel primo ventennio unitario, il 25% del totale degli investimenti fissi interni.⁷

⁵ Si veda R. DE MATTIA, *I bilanci degli istituti di emissione italiani 1845-1936*, Roma, 1967, I, 2, pp. 441-444.

⁶ Così G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894* cit., pp. 145-146, ma si veda anche B. STRINGHER, *Gli scambi con l'estero e la politica commerciale italiana dal 1860 al 1910*, in *Cinquant'anni di vita italiana* cit., III.

⁷ Così R. ROMEO, *Lo stato e l'impresa privata nello sviluppo economico italiano*, in *L'industrializzazione in Italia*, a cura di G. Mori, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 197; si veda anche S. MAGGI, *Storia dei trasporti in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2005, spec. pp. 21-27.

Lento e moderato fu il progresso dell'industria italiana fin verso il 1880,⁸ ma "non privo di significato soprattutto se considerato alla luce degli andamenti precedenti e seguenti. Le stime esistenti concordano nell'attribuire al periodo 1861-1876 una crescita della produzione industriale per abitante vicina all'1%".⁹

"Nessuno, si scriveva, ormai si culla nell'idea pastorale e semplicetta di un'Italia solamente agricola"¹⁰ (che aveva fatto rilevanti progressi)¹¹ e la nascente industria nazionale manifestava, almeno in alcuni settori, una palese permeabilità all'innovazione tecnica¹² e capacità di resistenza alle fasi avverse del ciclo economico.

I segni dei progressi compiuti erano visibili e percepibili da tutti perché la costruzione dello stato unitario contribuì anche al mutamento del paesaggio urbano: vi giocarono un ruolo importante l'abbattimento delle cinte murarie delle città, i risanamenti dei centri storici, i nuovi palazzi delle prefetture e delle poste, la trasformazione in edifici pubblici di numerosi complessi ecclesiastici, la costruzione delle ferrovie, l'espansione edilizia.

2. I SACRIFICI IMPOSTI ALLA FINANZA LOCALE: LA BREVE DURATA DEL PRIMO E LOGICO SISTEMA TRIBUTARIO DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Il descritto bilancio positivo, di cui v'era consapevolezza, mai modificò un naturale atteggiamento di modestia di coloro che tanto si erano spesi per il raggiungimento del 'pareggio'; e di contro costoro mai usarono la parola 'emergenza', anche se ne dovettero affrontare di continuo in ogni settore. In anni già difficilissimi per l'Italia, sul versante della politica internazionale e interna, avevano toccato con mano le connessioni tra i mutamenti economici mondiali e il bilancio pubblico, avevano convissuto con le pesanti crisi finanziarie internazionali che avevano attraversato gli Stati Uniti e l'Europa e coglievano i segnali dell'ampliamento e dello sviluppo del mercato capitalistico mondiale: l'abbattimento dei costi di trasporto, la modificazione della disponibilità e delle condizioni di offerta delle materie prime agricole e industriali

⁸ Così L. CAFAGNA, *Profilo della storia industriale italiana*, ora in *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia* cit., p. 290.

⁹ Così G. TONIOLO, *Storia economica dell'Italia liberale* cit., p. 108.

¹⁰ Così A. ERRERA, *L'Italia industriale. Studi con particolare riguardo all'Adriatico superiore*, Roma-Torino-Firenze, 1873, p. 141.

¹¹ Si veda G. PESCOLIDO, *Unità nazionale* cit., p. 186 sgg.

¹² Si veda B. CAIZZI, *Storia dell'industria italiana dal XVIII secolo ai giorni nostri*, Torino, UTET, 1965, spec. pp. 257-313.

(grano e carbone), la crescita industriale guidata dai nuovi settori ad alta intensità di capitale, tipici della “seconda rivoluzione industriale”, l'accresciuta rivalità tra le principali economie e la loro maggiore aggressività.¹³

I ministri delle finanze mai si fecero avvincere dall'“euforia”: – neppure Minghetti al momento dell'annuncio del pareggio – perché ben sapevano che anche la sola costruzione del sistema fiscale era tutt'altro che compiuta. Era sufficiente dare uno sguardo alla finanza locale e non si trattava di problemi semplici perché vi si intrecciavano l'efficienza, la giustizia e anche gli assetti istituzionali del paese.¹⁴

E invero, per assicurare ai Comuni e alle Province le risorse necessarie al soddisfacimento dei rispettivi compiti, non esisteva un'unica strada obbligata: potevano riservarsi a essi tributi propri, ed era il sistema della separazione dei cespiti o, invece, potevano farsi concorrere le autonomie locali ai tributi dello Stato, realizzando così la comunione dei cespiti. Già muovendo da questa possibile diversa articolazione, si erano aperte ampie contese alimentate anche, ma non solo, dalle ragioni di (maggiore o minore) giustizia e di (maggiore o minore) efficienza dell'una o dell'altra scelta.¹⁵ Al riguardo se “il riflesso di quel sentimento di autonomia che fu in ogni tempo vigoroso in Italia”, come scriveva Plebano, spingeva verso la separatezza dei cespiti, gravi difficoltà insorsero quando si trattò di tradurre quest'ultima aspirazione in concrete disposizioni di legge (“giocava anche la svariata situazione in cui in Italia gli enti locali si trovavano” sono ancora parole di Plebano)¹⁶ e nei primi anni '60, si scelse la comunione delle fonti.

Ai comuni fu concesso di imporre alcuni modesti tributi autonomi (la tassa per l'occupazione di aree pubbliche e la imposta sui cani), ma soprattutto di applicare (come le Province) sovrimposte alle imposte dirette statali, sulla ricchezza mobile, sui terreni e sui fabbricati.

Identica strada fu preferita con riguardo ai dazi di consumo che, esistenti, non pesavano ugualmente negli ex Stati pre-unitari:

nelle province dell'Emilia e della Lombardia, e in tutte le province meridionali, non vi ha Comune alcuno privo di tasse sulle consumazioni. Nelle province delle Marche e

¹³ Si veda *infra* al par. settimo.

¹⁴ Si ricorda, a proposito dei sostenitori dei progetti federalisti che, ferme le loro differenze, tutti, da Cattaneo a Minghetti, furono intransigenti fautori del principio di nazionalità che, nelle loro prospettive, sarebbe risultato rafforzato, come volevano, non indebolito dalla soluzione federale: si veda G. MARONGIU, *La finanza locale tra la Destra e la Sinistra storica*, in *Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, Jovene, 1999, pp. 901-952.

¹⁵ Si veda S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, Cedam, 1976, p. 420 sgg.

¹⁶ A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., I, p. 325.

dell'Umbria, il maggior numero dei Comuni sopporta questa tassa. Nelle province dell'antico Regno di Sardegna e in Toscana, la minoranza dei Comuni usa di questa forma di imposizione.¹⁷

Dalle tasse sui consumi gli antichi Stati italiani avevano tratto all'incirca quaranta milioni, ma, per le abolizioni decretate dai governi provvisori, appena diciassette ne incassò il nuovo Regno. Al primo progetto di legge daziaria presentato, nel 1862, da Sella, seguì quello presentato da Minghetti nel 1863, simile nella sostanza al primo, nel quale, confermato che i dazi di consumo sarebbero stati applicati al passaggio della cinta daziaria, nei Comuni definiti chiusi, e alla vendita minuta nei Comuni aperti, non prevalse la linea dell'assoluta autonomia, che pure vedeva nel dazio la tipica imposta comunale.

Le legge del 1864 impose, quindi, a pro dello Stato, e su tutto il territorio nazionale,¹⁸ una tassa, o dazio, sul consumo del vino, dell'aceto, dell'acquavite, dell'alcool, dei liquori e delle carni e concedette ai Comuni di applicare un dazio addizionale, non superiore ai due quinti del dazio governativo, sulla bevande e sulle carni, e un dazio speciale sui commestibili e su altri beni individuati dalla legge.

In questo modo tutte le varie forme della ricchezza privata contribuivano in giusta proporzione ai pubblici aggravi perché, come disse il relatore del provvedimento, Bon Compagni, "La massima, che si vorrebbe stabilire, è conseguenza naturale dell'uguaglianza innanzi all'imposta, ed essa non esiste appieno allorquando alla deficienza di bilanci venga sopperito a spese di taluni piuttostoché di altri contribuenti".¹⁹

Fu così disposto che le sovrimposte dovevano colpire proporzionalmente tutte le contribuzioni dirette,²⁰ e, quanto all'imposizione sui consumi, la sua misura massima doveva essere stabilita con decreto reale.²¹

¹⁷ Così Q. SELLA, il 7 giugno 1862, in A.P., *Camera dei Deputati*, leg. VIII, sess. I; si veda G. CAPELLARI DELLA COLOMBA, *Le imposte di confine, i monopoli governativi e i dazi di consumo in Italia*, Firenze, 1866.

¹⁸ Articolo I, legge 3 luglio 1864, n. 1827. Agli onorevoli Carnazza e Cortese che, nel 1863, assumevano che i dazi governativi e comunali di consumo non avrebbero dovuto trovare applicazione nelle Province meridionali in genere, e in Sicilia in particolare per le sue condizioni di pubblica sicurezza, Sella rispose: "All'on.le Carnazza io osserverei che la Sicilia, prima di fare parte della famiglia italiana, pagava 6,50 a testa per il macinato: si potrà dire eccessiva, intollerabile nella condizione delle finanze nostre un'analogha tassa che in media è di 1,50 a testa?" (Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., V, p. 39).

¹⁹ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, sess. 1863, tornata del 20 giugno 1863.

²⁰ Così l'articolo 230 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A.

²¹ Ha scritto Franco Volpi: "I due tipi di ricchezza avrebbero dovuto essere colpiti nelle stesse proporzioni così che, mentre i limiti ai dazi dovevano garantire le classi popolari da un eccessivo onere sui consumi, si impediva d'altro lato la tassazione dei proprietari da parte di ceti industriali e vi-

3. LA SOTTRAZIONE AI COMUNI DI RILEVANTI ENTRATE, IN SPECIE SULLA RICCHEZZA MOBILIARE E L'IMPOSIZIONE DI SPESE OBBLIGATORIE

Il sistema dei tributi locali, creato tra il 1861 e il 1865, definito dai più autorevoli studiosi "semplice e logico" e "degnò di ogni elogio",²² ebbe, peraltro, breve vita.

La comunanza delle fonti di entrate dello Stato e degli enti locali portò, infatti, a una concorrenza tra i due livelli di governo che si risolse a favore del primo.

Quanto alle spese, ai Comuni ne furono attribuite di obbligatorie che avrebbero dovuto rientrare nella competenza statale, l'istruzione elementare, la guardia nazionale, i registri dello stato civile, le elezioni, le carceri.²³

Quanto alle entrate, lo stesso affinamento degli strumenti della finanza erariale finì per tradursi in ulteriori vincoli all'autonomia impositiva degli enti locali.

Così, l'introduzione, dal 1866 al 1869, delle ritenute sui redditi di lavoro erogati dallo Stato, dalle province, dai Comuni, dagli enti morali e dalle società nonché sui redditi del debito pubblico, comportò la loro sottrazione ai ruoli della ricchezza mobile e la conseguente impossibilità di assoggettarli alle relative sovrimposte locali.

Un nuovo colpo fu dato dalla legge del 1870 che, tanto per i Comuni quanto per le Province, abolì del tutto il diritto di sovrimporre i redditi della ricchezza mobile²⁴ anche se si istituirono nuove tasse speciali per contenere il danno inferto alle amministrazioni locali e per evitare che tutto il peso gravasse sulla proprietà fondiaria.

La soppressione della sovrimposta sulla ricchezza mobile generò così forti preoccupazioni per l'autonomia e la sicurezza finanziaria delle amministrazioni locali che la Camera dei deputati, nelle memorabili sedute che precedettero l'approvazione della legge del 1870, adottò un ordine del giorno con il quale

ceversa, a seconda che gli uni o gli altri prevalessero nei consigli" (F. VOLPI, *Le finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia* (1860-1890), Torino, Ilte, 1962, p. 22).

²² Si vedano A. BERNARDINO, *Lineamenti storici del problema della finanza locale in Italia*, in *Finanza pubblica contemporanea, studi in onore di J. Tivaroni*, Bari, Laterza, 1950, p. 29 sgg.; C. COSCIANI, *Le imposte immobiliari nella finanza locale in Italia* (1934), in *Scritti scelti di finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1983, p. 29.

²³ La polemica contro le spese obbligatorie imposte ai Comuni fu, già allora, un *refrain* della letteratura che è ricordata da F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, Napoli, L. Pierro editore, 1905 (ed. riv.), p. 691.

²⁴ Così l'articolo I della legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. N.

invitava “il ministero a studiare e presentare un progetto di legge che, lasciando a profitto esclusivo dei Comuni il dazio consumo, provvedesse, contemporaneamente, alla separazione dello Stato e dei Comuni rispetto al sistema tributario ed ai servizi pubblici”.²⁵

Fu istituita una Commissione con l’incarico di studiare le condizioni economiche dei Comuni e delle Province, di riferire intorno all’opportunità della separazione delle loro entrate dai cespiti governativi e di presentare le proposte circa il migliore ordinamento tributario locale, ma, mentre la Commissione studiava il difficile tema, altre leggi furono presentate e votate: se, nel 1870, lo Stato aveva abolito i centesimi addizionali sulla ricchezza mobile, nel 1874 tolse alle Province quelli sui fabbricati già concessi proprio nel 1870.

Ma questa volta – occorre sottolinearlo – non ci si limitò ad accordare ai Comuni la facoltà di imporre alcuni modesti tributi (una tassa di bollo sulle fotografie e sulle insegne dei negozi), ma ci si pose anche l’obiettivo (governava Minghetti) di disciplinare e contenere le spese locali: la legge del 1874 stabilì che le spese facoltative dovevano avere soltanto scopi di utilità pubblica relativi alla circoscrizione territoriale di ciascun Ente, che quelle per finalità diverse richiedevano l’approvazione da parte di una maggioranza *ad hoc* (due terzi dei voti del Consiglio comunale) e che ogni deliberazione di lavori o acquisti per valore eccedente le cinquecento lire doveva essere accompagnata da un progetto tecnico con l’indicazione specifica dell’entrata corrispondente.

Si chiusero, così, con un atto di grande lucidità, le scelte della Destra storica, in ordine alle finanze locali, ma, al momento della sua caduta, nel 1876, il loro stato di sofferenza era palese e noto.

Sella, quando nel 1878 il ministro delle finanze Seismit-Doda manifesterà l’intento di modificare e ridurre la tassa sul macinato, non solo proporrà di soprassedere “fino a che il rendiconto dell’esercizio precedente non avesse dimostrato un sufficiente avanzo” ma ricorderà che occorre “allargare le nostre vedute anche sopra altri enti che assieme allo Stato costituiscono il complesso della cosa pubblica”, e soggiunse:

Ora, se noi, ed io per primo, per salvare un corpo principale, salvato il quale tutto si salvava, abbiamo spietatamente messo la mano sui Comuni, io sono il primo a dichiarare che la prima persona cui si deve avere riguardo è il comune, anche nell’interesse, non solo morale, non solo politico, ma persino finanziario dello Stato.²⁶

²⁵ A.P., *Camera dei Deputati*, leg. X, sess. II, 8 luglio 1870, p. 2288.

²⁶ Q. SELLA, il 6 luglio 1878, in *Discorsi parlamentari* cit., V, p. 369.

4. LA SCARSA UTILIZZAZIONE DEI TRIBUTI COMUNALI PROPRI A DISCAPITO DELLE SOVRIMPOSTE FONDIARIE

Per la verità se la politica del pareggio aveva sacrificato gli enti locali sul versante delle spese e delle entrate, le autonomie locali non furono pronte ad utilizzare appieno i tributi loro propri.

Per ristabilire l'equilibrio delle finanze comunali, per evitare che tutto il peso gravasse sulla proprietà fondiaria e sui consumi più popolari, e quindi per contenere le possibili sperequazioni, era stata, infatti, prevista la facoltà, per i Comuni, di istituire nuovi tributi: l'imposta sul valore locativo (1866), la tassa di famiglia e quella sul bestiame (1868) e nel 1870, con l'*omnibus* Sella, quando fu abolito del tutto il diritto di sovrimporre i redditi della ricchezza mobile, le tasse di esercizio e rivendita, quella di licenza e quelle sulle vetture e sui domestici.²⁷

Era un compromesso con la soluzione della comunione delle fonti, comodo nei fatti perché consentiva di "aumentare la complessiva incidenza tributaria sul reddito normale senza inasprire le aliquote dei maggiori tributi erariali, istituendo, accanto a essi, nuovi e secondari tributi da assegnarsi alla copertura dei pubblici servizi demandati con crescente larghezza agli enti locali".²⁸

Ed era una scelta anche intelligente ed equa che, in relazione ai nomi di alcuni tributi, non deve fare sorridere e non può essere giudicata con i parametri attuali. Palese era, infatti, l'intento di colpire, con le tasse sul valore locativo della casa, sui domestici, sui cani, sui cavalli, sulle vetture, sulle livree, sugli stemmi, insomma con le cosiddette tasse suntuarie, anche gli utilizzatori di beni di consumo durevole (e non solo immediato).

Ciò che, scriverà Einaudi, è massimamente desiderabile essendo l'unica maniera di ridurre alla ragione i governanti ambiziosi e stravaganti, il controllo assiduo e diretto dei governati, la loro reazione continua contro le spese pubbliche inutili, il timore dei rappresentanti di essere sostituiti da altri, per convinzione o interesse, meglio disposti a frenare le voglie della burocrazia famelica.²⁹

²⁷ A commento della loro disciplina e di tutte le tasse e le imposte comunali si veda G.B. CERRETO, *Il comune nel diritto tributario. Commento alle leggi sulle imposte comunali*, 3 voll., Torino, UTET, 1885, 1889, 1891.

²⁸ Così in *Rapporto della Commissione economica presentato alla Assemblea Costituente*, vol. V, Finanza, I, Relazione, Roma, 1946, p. 144.

²⁹ Così L. EINAUDI, *Corso di scienza delle finanze*, Torino, ed. della rivista «La Riforma Sociale», 1916, III^a ed., p. 212.

Nei fatti, quindi i Comuni “avrebbero potuto almeno astenersi da nuovi e così gravi aumenti (delle sovrimposte) solo che avessero più largamente fatto uso delle molte tasse locali, che dalle leggi erano stati autorizzati a imporre”.³⁰

Invece, furono preferite le sovrimposte perché “formando un tutt’uno con le relative imposte, venivano della maggior parte dei contribuenti attribuite all’azione dello Stato e non provocavano malcontento contro i dirigenti delle amministrazioni locali, lieti di non affrontare l’impopolarità”.³¹

Lo constatò la Commissione istituita nel 1870 (terminò i suoi lavori nel 1876), per studiare le condizioni economiche dei Comuni e delle Province, che il gettito dei principali tributi comunali autonomi, pari, nel 1869, a 10.456.000 lire, nel 1876 era aumentato a lire 25.546.000.³²

Nel frattempo erano aumentate le spese (nel 1876, dei 354 milioni di spese dei Comuni, 322 erano obbligatorie e coperte solo per 299 milioni) e i Comuni “fecero fronte al venire meno della sovrimposta mobiliare e all’accrescersi delle spese con il ricorso alle sovrimposte fondiari, all’indebitamento e con l’incremento dei dazi”.³³

Aumentò, così, il prelievo locale sulla sola ricchezza immobiliare tant’è che, nel 1876, “i centesimi addizionali all’imposta fondiaria, tra comunali e provinciali, segnavano la non lieve somma di centosessantatre milioni”³⁴ e in tutto il Regno solo centosettantasette Comuni non vi attinsero.³⁵

Certo, era importante la constatazione che “i ceti dirigenti mostravano il sentimento della convenienza di tassare anche se stessi”³⁶ ma restavano almeno due grandi anomalie, la ricchezza mobiliare, in continua crescita specie nell’Italia settentrionale, non contribuiva alle finanze locali e, stante la crescente necessità di risorse, aumentò l’apporto delle tasse comunali di consumo che, per altro, risultavano applicate assai difformemente nelle diverse realtà locali.

³⁰ Così G.B. CERESETO, *Il comune nel diritto tributario* cit., I, p. 44.

³¹ Così L. NINA, *Tributi locali*, in *Il digesto italiano*, Torino, UTET, 1926, XXIII, p. 691.

³² Si veda anche *Considerazioni economiche sul bilancio del Comune di Napoli*, Napoli, per A. Betocchi, 1877, p. 135.

³³ Così F. VOLPI, *Le finanze dei Comuni e delle Province* cit., pp. 32-33 e 37.

³⁴ Così A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., I, p. 505.

³⁵ Così G.B. CERESETO, *Il Comune* cit., II, p. 236.

³⁶ Così G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario* cit., I, pp. 213-215.

5. ... E DEI DAZI DI CONSUMO DISTRIBUITI DISEGUALMENTE TRA COMUNI CHIUSI E COMUNI APERTI E QUINDI NELLE DIVERSE PARTI DEL REGNO

Alcune riflessioni merita, quindi, l'altro grande cespite a disposizione dei Comuni, i cosiddetti 'dazi' di consumo, il cui gettito salì dai 56.694.938 del 1867 (compreso il Veneto) ai 71.034.114 del 1871 (compreso il Lazio) e agli 85.559.848 del 1876 (escluso quello governativo) e che colpivano, assai spesso, i consumi primari, ovvero quelli più rigidi la cui domanda, entro certi limiti di variazioni di prezzo, rimane costante o addirittura cresce.

Un peso, quindi, sempre più rilevante che, però, va attentamente distinto nelle diverse realtà per evitare facili ed erronee generalizzazioni.

Nel 1876, nei capoluoghi di provincia i dazi di consumo (60,64%) e le sovrimposte sui fabbricati (17,27%) costituivano, con il 78% del totale, il nucleo delle entrate ordinarie: poco si traeva dalle entrate patrimoniali (5,52%), dalla sovrimposta sui terreni (4,69%), dalla tassa di famiglia (2,17%) e ancora meno dagli altri tributi.

Nei capoluoghi di circondario il dazio di consumo aveva ancora la prevalenza (40,92%), ma rilevante era anche il gettito delle sovrimposte sui terreni (18,6) e sui fabbricati (10,85) e delle entrate patrimoniali (14,17), mentre più modesto era quello della tassa di famiglia (4,88) e ancor più modesto quello delle altre tasse.

Diversa ancora la situazione nei comuni rurali (per tali si intendevano quelli il cui centro abitato principale non superava i seimila abitanti ed erano complessivamente 6830 su 7720) dove, secondo il censimento del 1871, vivevano due italiani su tre.

In essi la terra, vuoi con le addizionali al tributo fondiario (39,79%) vuoi con le entrate patrimoniali (19,23%), garantiva il cinquantanove per cento delle entrate ordinarie; i dazi di consumo (13,18%) venivano in seconda linea assieme alla sovrimposta sui fabbricati (8,86) mentre risultava non trascurabile l'incidenza, percentuale, dell'imposta di famiglia (7,56%) e dell'imposta sul bestiame (4,51).

È vero, quindi, che complessivamente, e per l'insieme del Regno, le imposte locali non colpivano a preferenza le classi meno agiate, specialmente a partire dal 1871, quando ebbero, cioè, effetto i provvedimenti finanziari approvati con l'*omnibus* Sella del 1870 (anche se nessuno può contestare che il peso di questa imposta, per sua natura progressiva a rovescio, fosse certo più duro per le classi povere che le ricche),³⁷

³⁷ Così E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana* cit., II, p. 289.

ma l'affermazione è puntuale se riferita all'«insieme del Regno» ed è, invece, degna di verifica e di riflessioni se il regno lo si scompone nelle sue diverse realtà.

Risulta, allora, evidente che il peso dei dazi di consumo si faceva sentire nei grandi comuni urbani e nei capoluoghi di provincia e quindi ai danni dei ceti più modesti che in essi vivevano³⁸ e tanto più, soggiungo, quanto i capoluoghi erano meridionali.

Da un documento allegato al progetto Magliani di riforma del dazio di consumo, presentato alla Camera dei Deputati nel 1879 (ma i dati si riferiscono al 1872), risulta, infatti che, su ogni cento lire d'entrata, Siracusa, L'Aquila, Messina, Trapani, Catanzaro, Caserta, Catania, a fronte di un'incidenza media nazionale del 60%, chiedevano al dazio consumo più dell'80% delle loro entrate e cioè ben più di quanto si chiedeva in città assai più ricche e popolate; e due anni dopo, in Sicilia, il dazio consumo comunale rendeva 10.332.081 a fronte di lire 2.857.110 della sovrimposta sui terreni.

E, anche con riguardo ai Comuni rurali, occorre procedere ad alcune puntualizzazioni, ben si intende nei limiti dei dati disponibili, e ricordando che, quanto all'esazione dell'imposta di consumo, i Comuni erano divisi in quattro categorie a seconda del numero degli abitanti, con più di cinquantamila, dai 50.000 ai 20.000, dai 20.000 agli 8.000 o con meno di 8.000. I Comuni delle prime tre categorie erano (e saranno) di regola «chiusi», gli ultimi «aperti» e la distinzione non era di poco conto perché il metodo di esazione nei primi, introduzione della merce nella cinta daziaria, era più sicuro, più universale e proprio perciò induceva ad applicare tassi più elevati. Invece, il metodo adottato nei Comuni «aperti» si limitava a colpire le merci acquistate al minuto sui mercati o nelle botteghe e quindi, da un lato, lasciava esente il consumo fatto all'ingrosso (cui ricorrevano usualmente le famiglie più agiate) e dall'altro, proprio per essere l'esazione più difficile, induceva a temperare il dazio stesso.

Distinzione che aveva una rilevante incidenza tra le diverse province del Regno ove si ricordi che, in tutta l'Italia meridionale, i coltivatori della terra vivevano molto spesso non nelle cascine operose e sparse nelle campagne, ma in medi agglomerati urbani: non a caso, mentre in Piemonte e in Liguria i Comuni rurali erano 1721 e in Lombardia 2176, essi scendevano a 1557 nelle ex province napoletane (oltre ai 215 della Sicilia) e di contro i Comuni non rurali dai 112 del Piemonte e della Liguria e dai 60 della Lombardia salivano a 218 nelle ex province borboniche (oltre ai 114 siciliani).

³⁸ Che il peso dei dazi di consumo riguardasse «i grandi comuni urbani ed i capoluoghi» è confermato da A. ERRERA, *Le finanze dei grandi Comuni*, Firenze, Pellas, 1882, pp. 36, 37 e 48.

E la differenza si rifletteva su milioni di persone perché, se la legge fiscale qualificava 'aperti' i comuni con meno di 8.000 abitanti, se le imposte di consumo erano più pesanti in quelli 'chiusi', se questi secondi erano ben più numerosi nell'Italia meridionale, non era irrilevante che quattro milioni di persone fossero raccolti nei comuni chiusi in Italia meridionale, mentre solo due milioni vi abitavano nell'Italia settentrionale.

6. LA TRISTE REALTÀ DEI COMUNI MERIDIONALI STRETTI TRA LE 'TIRANNIE LOCALI' E IL CONCLAMATO AUTONOMISMO DEI 'GALANTUOMINI' DELLA SINISTRA

La constatazione permette di allargare il campo delle riflessioni e di comprendere la delicatezza dei problemi che si riconnettevano all'autonomia, anche tributaria, dei Comuni: e non solo per le evidenti connessioni con la priorità del pareggio e neppure per il timore che "borbonici, clericali, austriacanti, granduchisti e simili" minassero la recente e delicata costruzione unitaria.³⁹ Erano anche specifiche e sostanziali esigenze di giustizia che militavano a favore di un controllo centrale per evitare lo strapotere dei 'galantuomini'. Non a caso, quando, nel 1863, si discusse della disciplina dei dazi di consumo e ci si trovò di fronte alla proposta che limitava l'autonomia degli enti locali, a chi ironizzava su Minghetti che era stato paladino dei principi d'autonomia, Pasini replicò che se i Comuni fossero stati pienamente liberi di determinare i generi tassabili e le aliquote applicabili, stante la ristrettezza del suffragio elettorale, i ceti benestanti avrebbero potuto appesantire le imposte indirette sui consumi a tutto svantaggio dei più poveri: perciò la legge daziaria stabilì che il massimo della tariffe comunali doveva essere determinato con decreto reale.

E questo motivato allarme per i rischi di una assoluta autonomia si accrebbe con il passare degli anni almeno in una parte della Destra storica.

La migliore conoscenza della tragica situazione delle province meridionali⁴⁰ lasciò il segno in una classe dirigente che, sul tema delle autonomie, si era divisa e che, in consistentissime componenti, non mostrava certo nessuna aprioristica fiducia in quei messaggi che già allora apparivano solo *slogans* politici e che perciò non era affatto disposta a patteggiare sui contenuti. Difficilmente Sella, Spaventa, Ricasoli, Luzzatti, Fortunato⁴¹ avrebbero sottoscritto l'affermazione che, per il benessere 'materiale e morale' della popolazione, fosse

³⁹ Così S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, a cura di P. Alatri, Torino, Einaudi, 1949, p. 62.

⁴⁰ Si veda A. JANNAZZO, *Sonnino meridionalista*, Roma-Bari, Laterza, 1986, specialmente pp. 38-87 e retro al cap. terzo.

⁴¹ Si veda G. GALASSO, *Italia democratica* cit., p. 78.

sufficiente “allargare la sfera d'azione dell'individuo e del Comune a detrimento di quella del governo, sopprimere le dande con cui gli amministratori dell'onnipotenza dello Stato pretendono reggere il Paese quasi eterno fanciullo”.⁴²

Li induceva a riflettere la constatazione che la libertà aveva trovato, in non pochi casi, la propria difesa nel governo e negli organi dell'amministrazione centrale contro le varie ‘tirannie locali’. E poi il bisogno di combattere contro l'apriorismo ideologico “che ci fa smarrire la diretta via” scrisse Luzzatti, il quale soggiunse:

Ci foggiamo un ordinamento sociale che non corrisponde alla realtà delle cose e si decora col nome pomposo di principi supremi i quali sono nuovi sovrani per diritto divino della scienza. Fra questi principi infallibili dovrebbe campeggiare anche il seguente: che il Comune ha il proposito di difendere la libertà e il governo di offenderla. E non si intende che queste proporzioni generali nulla significano nella loro vaghezza indefinita e che se il Comune può in molte occasioni essere un limite efficace alla prepotenza del governo centrale, esso stesso è poi un'autorità rispetto all'individuo, la quale se non è fondata dalle leggi, riscontrata sinceramente e contenuta nella cerchia di severe responsabilità, può degenerare in tirannide. È falsa, strana, assurda la teorica del governo infallibile; ma non è meno falsa, meno strana, meno assurda la teoria del Comune infallibile.⁴³

Quanto alle vere e patologiche condizioni del Mezzogiorno non a caso, in occasione della campagna elettorale del 1874, i ‘galantuomini’, nell'Italia meridionale, polemizzarono duramente con il governo moderato⁴⁴ e si fecero sostenitori di una posizione ultraliberista e anticentralista.

Temevano che gli equilibri del potere locale fossero turbati da un governo che non aveva mai abbandonato programmi e intenti interventistici e che, seppure a fatica, aveva perseguito un qualche equilibrio nei livelli della imposizione sui consumi e del prelievo diretto sui redditi:

fino al 1880, si scriverà, lo sviluppo del sistema tributario dei Comuni fu orientato verso un aumento della imposizione diretta che, per le Province, è l'unica fonte d'entrata autonoma.⁴⁵

⁴² Così nell'articolo *La pubblica amministrazione in Italia*, apparso su «L'Economista» del 1875, riportato da R. GHERARDI, *Le autonomie locali* cit., p. 40.

⁴³ Così L. LUZZATTI, *La violazione della libertà economica nei regolamenti di polizia rurale*, «Giornale degli economisti», 1875, p. 132; Luzzatti in questo articolo, e in uno successivo, denunciò gli arbitri dei Comuni in tema di polizia rurale e in questioni edilizie cui solo il ministero ed il Consiglio di Stato ponevano rimedio.

⁴⁴ G. CAROCCI, *Agostino Depretis* cit., p. 25; si veda anche *retro* al cap. terzo.

⁴⁵ Così F. VOLPI, *Le finanze dei Comuni e delle Province* cit., p. 60; ricordo che il gettito della stessa imposta di famiglia nel 1878 sfiorò i 17 milioni per poi scendere tra i 15 e i 16 dal 1879 al 1883.

Ma se “di tali ingredienti era fatta l’opposizione che quel ceto dirigente, la Sinistra meridionale, muoveva al governo di Roma in quegli anni”⁴⁶ è legittimo ritenere che la rivendicata posizione anticentralista e autonomista sarebbe stata oggetto di rilevanti provvedimenti non appena quella parte politica avesse assunto posizioni di guida e di governo.

7. IL PAREGGIO DI BILANCIO ANCHE ALLA LUCE DELLE MUTATE CONDIZIONI INTERNAZIONALI

Alla luce delle considerazioni esposte ben si giustifica il consenso, anche dei contemporanei,⁴⁷ all’opera degli uomini che, succedutisi al governo dal 1861 al 1876, risanarono il pauroso disavanzo delle finanze dello Stato e raggiunsero il pareggio.

Aver compreso questo imperativo – ha scritto Chabod – averne percepito la terribile importanza, costituisce gran titolo di gloria della Destra nei suoi ultimi anni di governo e, in particolare, la prova indubbia della qualità di uomo di stato di Quintino Sella, la testa forte e secca che fu allora la testa adatta, anche se impopolare. Non finanziere per studi e pratica, divenuto uomo di finanza pubblica per necessità, egli vide chiaramente e chiaramente affermò, con la parola e con fermissima azione, che il vero problema politico d’Italia era quello finanziario e che occorreva affrontare qualsiasi impopolarità pur di salvare il paese dal dissesto economico e dal disonore a cui sarebbe fatalmente seguito il disastro politico; e trascinò dietro a sé tutta la vecchia Destra, uomini di lui assai meno energici come il Minghetti, a sua volta convinto che la breccia ancora aperta nelle finanze fosse quella “per la quale entrano le rivoluzioni col codazzo dell’anarchia e del dispotismo”, e che se ogni giorno aveva il suo affare, l’affare dell’Italia era allora il riordinamento delle finanze, ancor più importante e preoccupante della stessa questione ecclesiastica.⁴⁸

Questi essendo gli autorevoli e noti consensi, la drammaticità e la urgenza con le quali fu posto il problema finanziario si apprezzano ancora di più se si riflette che, proprio in quegli anni, e specialmente dopo il 1870, andava mutando radicalmente il generale clima europeo.

Terminate le grandi lotte politiche, le nuove generazioni e gli stessi vecchi patrioti e combattenti si davano agli affari; e la concorrenza e la lotta dei mercati, dal canto

⁴⁶ R. ROMANELLI, *L’Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 189 e 191.

⁴⁷ Si vedano le argomentatissime riflessioni di A. MAGLIANI, *L’esposizione finanziaria*, «Nuova Antologia», 1874, pp. 194-196 e di L. LUZZATTI, *Memorie cit.*, I, pp. 498-499.

⁴⁸ Così F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana cit.*, p. 500.

loro, conferivano a suggerire il primato dell'energia, della forza, della capacità pratica sui motivi etici e razionali.⁴⁹

Il neoimperialismo del periodo 1875-1914 – perché di questo si tratta – fu motivato in effetti da una curiosa mistura di nazionalismo e di volontà di espansione e diventò particolarmente violento durante la grande depressione del 1873-1896 (omissis).

Lo sviluppo economico era adesso anche una lotta economica: una lotta che serviva a separare i forti dai deboli; a scoraggiare gli uni e a irrobustire gli altri; a favorire le nuove nazioni fameliche a spese delle vecchie. Alle visioni ottimistiche di un futuro di indefinito progresso, subentrarono l'incertezza e uno strenuo agonismo.⁵⁰

E negli stessi anni l'economia capitalistica subì alcuni importanti cambiamenti.

Un'era di nuove fonti di energia (elettricità e petrolio, turbine e motori a combustione interna), di nuove macchine basate su nuovi materiali (acciaio, leghe, metalli non-ferrosi), di nuove industrie basate sulla scienza, come l'industria in rapida espansione della chimica organica. Entriamo sempre più, in secondo luogo, nella economia del mercato interno di consumo, inaugurata dagli Stati Uniti e favorita non solo (e finora, in Europa, limitatamente) da redditi di massa crescenti, ma soprattutto dal grande incremento demografico dei paesi sviluppati. Dal 1870 al 1910, la popolazione europea salì da 290 a 435 milioni; quella degli Stati Uniti da 38,5 a 92 milioni. In altre parole, entriamo nel periodo della produzione di massa, compresa quella di beni di consumo durevoli.⁵¹

C'era di più.

Perfino la grande società degli spiriti, la repubblica delle lettere, si scisse, sotto la pressione delle passioni nazionali; e là dove, prima, gli uomini di alta cultura e alto ingegno s'erano generalmente sentiti europei più ancora o almeno quanto francesi, italiani ecc., poi si sentirono anzitutto, anzi spesso esclusivamente francesi, italiani, tedeschi ecc.

⁴⁹ Così B. CROCE, *Storia d'Europa nel secolo XIX* cit., p. 228; al riguardo si veda F. GAETA, *Il nazionalismo italiano*, Bari, Laterza, 1981 e *ivi* specialmente il capitolo primo *Dalla nazionalità al nazionalismo*.

⁵⁰ Così D. LANDES, *Cambiamenti tecnologici e sviluppo industriale nell'Europa Occidentale, 1750-1914*, in *Storia economica di Cambridge*, VI, 1, Torino, Einaudi, 1974, p. 505.

⁵¹ Così E.J. HOBBSBAWM, *Il trionfo della borghesia 1848-1875*, Bari, Laterza, 1976, p. 374.

I 'chierici' del mondo moderno, cioè gli uomini di studio, per dirla con Julien Benda (*La trahison des clercs*), divennero anch'essi uomini di parte e anziché all'avvento di una grande comunità spirituale europea lavorarono spesso a dissolvere ogni possibilità di comunità, per lasciar sussistere soltanto la nuova divinità, il singolo Stato lanciato sulla via della conquista, cioè proprio sulla via che al senso europeo degli uomini del '700 era apparsa la via del male.⁵²

Orbene, gli uomini della Destra storica capirono che l'ambiente andava mutando. "Oggi, scrisse Bonghi,

... hanno perduto valore certi principi ideali, che hanno, negli anni scorsi, creato un certo vincolo comune di simpatia tra popolo e popolo, sicché la dignità e la coerenza dei partiti liberali è consistita nel professarli a dispetto d'ogni apparenza di contrario interesse. Oggi, non basta che una nazione parli di rivendicare il diritto suo, perché trovi aiuto, non diciamo di mano, ma neanche d'augurio; e alla libertà stessa si offre un culto meno spassionato....⁵³

Proprio per questo in essi si rinforzò – se ve ne fosse stato bisogno – il convincimento, espresso in termini drammatici e ultimativi, che occorreva affrontare qualsiasi 'impopolarità' pur di salvare il paese dal dissesto economico:

Supponete – disse Sella ai suoi elettori in Bioglio il 18 ottobre 1874 – un nemico mortale dell'unità e libertà d'Italia. Io non so quale condotta più efficace al suo intento potrebbe tenere che spingendoci all'aumento di spese e trattenendoci dall'incremento del lavoro e del sacrificio, cioè dalle imposte.⁵⁴

Era quindi in gioco non solo l'unità ma anche la libertà del Paese.

Occorreva accelerare i tempi nella sistemazione del bilancio statale perché essa era la necessaria premessa per lo sviluppo, in campo economico, di quelle iniziative che, sole, avrebbero evitato al paese un nuovo vincolo di dipendenza, quello dei paesi sottosviluppati.⁵⁵

Il problema non era più solo quello di difendersi dalle accuse e dalle iniziative politiche dei reazionari d'Italia e d'Europa, ma anche di evitare che l'Italia, nel pieno dell'età dell'acciaio e del vapore, fosse condannata a una condizione di dipendenza economica e quindi di subalternità politica.

⁵² F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa*, Bari, Laterza, 1961, pp. 197-198.

⁵³ Così R. BONGHI, *Rassegna Politica del 1° novembre 1871*, «Nuova Antologia», fasc. 18 (1871), p. 679.

⁵⁴ Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., V, p. 873.

⁵⁵ Si veda E.J. HOBBSBAWM, *Il trionfo* cit., loc. cit.

8. LA CREAZIONE DI UN SISTEMA FISCALE NAZIONALE NUOVO

Nella valutazione di tanta immane opera si è scritto che “manifestandosi qui in pieno gli effetti della conquista regia, dell’unificazione dall’alto il sistema fiscale piemontese, adatto a un’economia relativamente ricca, avanzata ed espansiva, viene esteso a tutto il Paese”.⁵⁶

Questo si leggeva – e lo si legge ancora nella manualistica giuridica ed economica – ma l’asserzione non regge al vaglio critico.

In primo luogo non vi sarebbe che da compiacersi della presunta paternità ‘piemontese’. Infatti, mentre nel regno di Sardegna i principi di diritto finanziario di Adam Smith e di Pietro Verri trovavano, come ha scritto un illustre studioso, alcune applicazioni, il “paternalismo pontificio e borbonico lasciava poco spazio ai principi di uguaglianza, di legalità e di certezza del diritto anche con riguardo ai tributi”:⁵⁷ è sufficiente ricordare gli articoli 25 e 30 dello Statuto albertino, concesso nel 1848 e non revocato nel 1849.

Ma, detto ciò, è lecito dubitare che il Regno di Sardegna, al di là dei principi, avesse il prestigio e la forza per imporre il proprio sistema fiscale a tutto il Paese. Infatti,

Il piccolo Piemonte, che pure aveva svolto, in occasione dell’unificazione nazionale, un ruolo promotore, e in un certo senso paragonabile a quello prussiano in relazione alla fondazione del *Kaiserreich*, anche semplicemente dal punto di vista territoriale era qualcosa di diverso dalla ‘grande’ Prussia e non poteva imporsi in modo incondizionato alle élites dirigenti di una serie di stati regionali presso i quali si era presentato con un messaggio di liberazione.

In una situazione di grande debolezza interna e di insicurezza internazionale, fu necessario ricorrere al coinvolgimento del più vasto schieramento possibile di forze civili pluriregionali, al fine di garantire al nuovo Stato condizioni minimali di governabilità.⁵⁸

Venendo al tema specifico, quale che sia la rispondenza al vero della taccia di ‘piemontesismo’ attribuita all’immensa opera di unificazione legislativa e amministrativa realizzata dalla Destra storica – la locuzione fu già allora utilizzata nella polemica politica quotidiana⁵⁹ e la questione ha fatto scorrere fiumi

⁵⁶ Così E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne* cit., p. 76.

⁵⁷ Così F. FORTE, *Manuale di teoria, politica, e istituzioni della finanza pubblica*, Milano, 1981, p. 322.

⁵⁸ Così M. MERIGGI, *La borghesia italiana* cit., p. 168.

⁵⁹ Parlando all’Associazione costituzionale romana, il 21 marzo 1879, a proposito degli errori

di inchiostro⁶⁰ – ebbene essa mal si attaglia all'ordinamento tributario dell'Italia unita.

Ciò è manifesto ove ancora si indugi sull'analisi e se ne tragga la sintesi.

All'indomani dell'unità, furono abbattute le dogane che cingevano il Regno delle Due Sicilie “d'una immensa muraglia”, ma si trattò di una scelta, quella rigorosamente liberista, che, dettata da Cavour, il suo grande ispiratore, era in linea con l'Europa e in particolare con la Francia e l'Inghilterra e sulla quale “concordavano con rare eccezioni, tutti i settori del movimento nazionale”.⁶¹

Eguale, con riguardo ai tributi indiretti sugli affari, quali le imposte di registro, di successione, di bollo,

Il ministro Bastogi – scrisse Luigi Galeotti – non solamente modificò sostanzialmente le tariffe della legge sarda, ma modificò gli stessi criteri della legge francese in quelle parti che parvero o troppo fiscali o troppo difforni dalle abitudini *italiane*.⁶²

E i suoi cinque progetti riguardavano solo alcuni tributi indiretti, quindi neppure tutti, e non certo le importantissime imposte dirette.

Ma soprattutto mutò e si rovesciò il contributo quantitativo che ogni grande gruppo di tributi diede al gettito complessivo. Anche nel Regno di Sardegna, tra il 1849 ed il 1858, il deficit di bilancio fu ridotto grazie soprattutto all'aumento delle entrate tributarie che crebbero, tra il 1850 ed il 1858, del 5,2 per cento all'anno, ma nel 1858 le imposte indirette costituivano ancora oltre il 56 per cento delle entrate.

Percentuale che, dieci anni dopo, nello Stato unitario, come qui di seguito si vedrà, era scesa ben al di sotto del 50 per cento a tutto vantaggio dei tributi sui fabbricati, sulla terra, sulla ricchezza mobiliare, sul patrimonio, nonostante l'introduzione della famigerata tassa sul macinato.

della Destra storica, Silvio Spaventa disse: “la taccia di piemontesismo fu il principio dell'impopolarità del partito moderato fuori del Piemonte; e la Sinistra si servì dappertutto di quest'arma per combatterci” (così S. SPAVENTA, *La politica della Destra* cit., p. 27).

⁶⁰ “Credo tuttavia – ha scritto G. Astuti al termine di un'amplissima relazione – che sarebbe particolarmente ingiusto attribuire l'ordinamento accentrato del nuovo Regno alle tradizioni dello Stato sardo, ‘al piemontesismo’, quando tutti gli Stati pre-unitari avevano ordinamenti politico-amministrativi ancora più arretrati e sicuramente privi di quel carattere moderno, di quello spirito liberale che si era affermato in Piemonte dopo il 1848 e aveva trovato concreta espressione in un complesso imponente di riforme legislative e istituzionali” (così G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, in *Atti del XL Congresso di Storia del Risorgimento italiano*, Roma, 1963, p. 93 sgg.).

⁶¹ Così R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)* cit., III, p. 844.

⁶² Così L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia* cit., p. 103.

Venendo alle imposte dirette, nel 1865 fu creato un tributo autonomo sui fabbricati e assolutamente nuova fu l'imposta unica e diretta sulla ricchezza mobile, così come l'imposta sul macinato, concepita come un'imposta di fabbricazione, fu un tributo diverso dagli omonimi antecedenti.

E i relevantissimi elementi di novità andarono ben oltre i profili sostanziali dell'imposizione: non era certo 'piemontese' la legge sulla riscossione delle imposte dirette, che dal 1871 portò a così rilevanti risultati, e nella disciplina del contenzioso risultarono valorizzate le Commissioni tributarie che, di derivazione anglosassone, erano state introdotte nel 1851 nelle province lombarde.

Insomma, Sella, Minghetti⁶³ e coloro che portarono il peso della faticosa costruzione di un sistema tributario nazionale compresero che, pur volendolo, il complesso delle imposte piemontesi, seppur pesante, non poteva affrontare una realtà nuova e diversa: e con loro lo compresero quanti, nella letteratura italiana e straniera, loderanno la modernità di alcuni tributi e soprattutto dell'imposta di ricchezza mobile.⁶⁴

Il legislatore fiscale, in sintesi, seppe essere coraggioso e la disciplina post-unitaria dei tributi ebbe così forti connotati di novità da vivere per più di un secolo superando la prova di differenti valutazioni politiche, di diversificate esigenze economiche, di modificati assetti sociali.⁶⁵

9. LE RAGIONI DELLA PREVALENZA DELL'IMPOSIZIONE REALE E PROPORZIONALE IN UNA PROSPETTIVA ATTENTA ANCHE ALL'EQUITÀ: LA DISCRIMINAZIONE QUALITATIVA DEI REDDITI

Non appare neppure convincente l'affermazione con la quale si è inteso sottolineare che "la borghesia si aggrappò all'imposta sul macinato dopo essere riuscita a mandare praticamente a monte l'imposta generale".⁶⁶

Se la borghesia avesse dovuto "aggrapparsi alla tassa sul macinato", ben poca strada – di fronte all'enormità dei problemi gravanti sull'Italia unita – avrebbe fatto, non solo essa ma l'intero paese: cinquanta, sessanta milioni ave-

⁶³ Mi riferisco in specie a costoro perché essi, durante i centosettantasette mesi di governo della Destra storica, ressero il ministero delle finanze per ben centodieci.

⁶⁴ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., p. 156 sgg.

⁶⁵ Nel senso che "il sistema tributario italiano risale, nella sua ossatura essenziale, alla seconda metà del secolo scorso" si veda C. COSCIANI, *I problemi fondamentali della riforma tributaria*, «Bancaria», vol. IV, 1948, ora in *Scritti scelti* cit., p. 597.

⁶⁶ Così L. BULFERETTI, *Socialismo risorgimentale*, Torino, Einaudi, 1949, prima ed. nei Reprints, 1975, p. 239.

vano, infatti, un senso in un piano volto a sanare il disavanzo, ma non potevano certo costituire un architrave cui fissare un intero assetto politico e sociale.

La stessa locuzione 'borghesia' è, nel concreto, estremamente equivoca, perché se nella Destra storica che, pressoché compatta, votò a favore dell'imposta sul macinato, i borghesi non mancavano (ma accanto a Ferrara, a Lanza, a Sella a Minghetti operarono il barone Ricasoli e il conte Cambray-Digny) la Sinistra, il cui *humus* era più esclusivamente borghese, votò contro, salvo il cosiddetto 'terzo partito' di Mordini.

Nel merito dell'asserzione si è già ricordato che, allorquando, nel 1868, fu istituita l'imposta sul macinato, lungi dall'aggrapparsi a essa, furono effettuate scelte compensative rilevanti (fu applicata la ritenuta sui titoli del debito pubblico, fu aggravata l'imposta di successione, furono potenziati i poteri accertativi dell'imposta di ricchezza mobile, fu introdotta l'imposta comunale progressiva di famiglia) e furono ridotte (anche negli anni successivi) le spese e in particolare quelle militari.

Quanto all'aver mandato a monte l'imposta generale, l'affermazione è assolutamente inesatta se si intendeva dire che qualche tipologia di reddito sfuggiva all'imposizione perché,

Come la *income tax* inglese – lo precisò ottant'anni fa Luigi Einaudi – la nostra imposta sui redditi di ricchezza mobile può dirsi, perciò, una vera imposta generale sui redditi e tale sua natura di generalità è confermata da ciò che essa espressamente colpisce tutti i redditi non tassati dalle altre due imposte, sui terreni e sui fabbricati.⁶⁷

Così come non è puntuale l'asserzione che il progetto elaborato da Antonio Scialoja nel 1866 "fu mandato a monte". Esso fu discusso alla Camera per più di un mese (nonostante le emergenze economiche e politiche che segnarono quell'anno) e trovò il dissenso non solo di eminenti uomini politici come Sella, Minghetti, Depretis e Magliani, ma anche di autorevoli studiosi come Pescatore: ne fece una impareggiabile sintesi Emilio Barone quando concluse la sua attenta analisi con l'affermazione che "in Italia, nel 1866, la riforma vagheggiata da Scialoja e da altri si sarebbe risolta in un aggravio ingiustificato sui proprietari terrieri".⁶⁸

Se, invece, con il riferimento all'asserita bocciatura di un'imposta generale, si è inteso proporre un'obiezione di principio a quel sistema tributario e

⁶⁷ Così L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano* cit., p. 13.

⁶⁸ Così E. BARONE, *Studi di economia finanziaria*, in *Scritti di finanza*, Padova, Cedam, 1970, p. 120.

cioè la mancanza di una tassazione personale e progressiva del reddito netto totale del contribuente, le considerazioni da svolgere sono diverse e ben più ampie.

È certamente vero che, in quel sistema, la tassazione avveniva, precipuamente, sulla base di imposte reali e proporzionali essendo colpiti i singoli redditi provenienti dalle diverse fonti di reddito e non il reddito complessivo goduto dalla persona.

Ma è altrettanto vero che, nella disciplina della imposta di ricchezza mobile, erano previste esenzioni dei redditi minori, riduzioni per i redditi medi e, soprattutto, la cosiddetta modernissima discriminazione qualitativa per cui erano tassati in misura diversa e decrescente, pur a parità di importo, i redditi di capitale, quelli misti di capitale e lavoro e quelli derivanti da lavoro puro e questa distinzione, non trovò, fuori d'Italia, nessun emulo, neppure nella avanzatissima Inghilterra.

Lo si sottolineò durante i lavori dell'Assemblea costituente (1946) che:

La distinzione (e differente tassazione) fra redditi da puro capitale, da lavoro e misti, che introdotta nell'imposta di R.M. italiana fin dal 1864, fu solo nel 1907 accolta nell'*income-tax* inglese, rappresenta un grande progresso sulla via della perequazione, riconoscendo che due redditi anche nominalmente eguali debbono esser trattati diversamente quando diversa è la loro situazione rispetto alla necessità di parziale accantonamento per risparmio.⁶⁹

Già avviata era, quindi, l'attenzione per le diverse capacità contributive nell'imposizione diretta erariale mentre, nell'imposizione locale, non vennero mai meno le imposte personali e moderatamente progressive, perché tale era l'imposta di famiglia (1868).

D'altro canto, se queste sono le constatazioni in punto di fatto, non si possono dimenticare i pregi di semplicità, di chiarezza, di generalità, di esattezza e le profonde ragioni politiche ed economiche che, per buona parte del secolo XIX, fecero preferire le imposte reali a quelle personali, le proporzionali alle progressive.⁷⁰

L'imposta personale progressiva sul reddito (a complemento di quelle reali) – si è osservato – “con le finalità di giustizia protese a liberare le classi meno abbienti di parte del carico tributario, è frutto del prevalere delle correnti democra-

⁶⁹ G. BORGATTA, *Le imposte sul reddito*, in *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente* cit., p. 268 sgg. e spec. 274.

⁷⁰ “Il secolo XIX può, invero, essere chiamato il secolo dell'imposta reale”: così L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze*, «La Riforma Sociale», Torino, 1932, p. 141.

tiche sulla fine del secondo XIX”⁷¹ quando in specie il suffragio universale diede alle classi popolari il mezzo di fare sentire il proprio peso nella vita pubblica.

Ma il sistema di imposizione personale acquistò favore anche perché il terreno gli fu preparato dal sistema precedente di imposizione reale.⁷²

E così quando Nitti scriverà che

Negli Stati moderni tende sempre più a prevalere l'imposta unica complementare sul reddito, che realizza più economicamente il fine dell'imposta progressiva, in quanto non turba l'assetto storico delle vigenti imposte dirette ed anzi può perfezionarlo,⁷³

molti decenni erano ormai trascorsi dai primi anni di vita unitaria.

10. SEGUE: UNO SGUARDO ALL'EUROPA

La costruzione di un'imposta sul reddito complessivo del contribuente non solo dà luogo a molti problemi i quali devono essere ponderatamente risolti, se si vuole che il carico tributario risulti ben distribuito, ma presuppone condizioni dell'economia e della finanza più floride di quelle che presentava l'Italia post-unitaria.

Si constata assai spesso – scrisse Nitti nel 1903 – che nei paesi più progrediti le imposte dirette reali hanno un'importanza sempre minore e che viceversa le imposte dirette personali assumono una importanza crescente.

Ebbene, soggiunse, l'imposta reale è indispensabile ai paesi poveri, come la sola che permetta di colpire il reddito alla fonte senza eccezioni o mitigazioni personali: l'imposta personale, perduto il primitivo carattere, corrisponde a condizioni più floride dell'economia e della finanza pubblica.

Certo – concluse Nitti – anche le imposte indirette sono una componente importante nella finanza moderna.

Ma “mentre i paesi poveri ricavano le loro grandi entrate dalle imposte indirette sui consumi di prima necessità (grano, sale, cotone ecc.) i paesi ricchi non colpiscono che i consumi voluttuari, sopra tutto gli alimenti nervini (tabacco, thé, caffè, cacao, alcool) e in generale consumi non necessari all'esistenza”.

Ne costituiva esempio “l'Inghilterra che esclusivamente da un piccolo dazio di entrata sul thé, ricava poco meno del doppio che la Spagna non ricavi

⁷¹ Così E. D'ALBERGO, *La crisi dell'imposta personale sul reddito*, Padova, Cedam, 1931, p. 9; si veda anche *infra* al cap. sesto.

⁷² Così L. EINAUDI, *Principi* cit., pp. 139-140.

⁷³ Si veda al par. successivo.

da un'asprissima imposta sul sale" e, a proposito di quel grande paese, Nitti soggiungeva:

Le grandi entrate dello Stato erano infatti costituite dalle dogane (*customs*) e dalle accise: queste non riguardavano che le bevande spiritose, la birra, la cicoria, il caffè, il tabacco; le dogane colpivano, oltre quelle poche merci, il cacao, il thè, alcune frutta secche, consumi non necessari in generale. Nel 1871 su un gettito complessivo di 68,2 milioni di sterline, le dogane resero 20,1 milioni, le accise 22,8, il bollo 3,6, la *income tax* 6,4, la *land tax* e la *house duty* 2,7, l'imposta di successione 4,8, le poste ed i telegrafi 5,3 e le entrate diverse 2,5.

In quegli stessi anni l'Italia presentava un bilancio in cui grande era lo sviluppo delle imposte dirette reali sulla ricchezza immobiliare e mobiliare e nel quale le imposte indirette tassavano soprattutto i consumi di prima necessità.

Ma – osservò al riguardo Nitti – se nei paesi più progrediti le imposte dirette reali hanno un'importanza sempre minore e viceversa le imposte dirette personali assumono un'importanza crescente "ciò non è tanto merito di una finanza più illuminata ma di una condizione di cose migliore e più vantaggiosa".⁷⁴

Orbene, anche Minghetti, anche Sella sapevano che "l'uguaglianza nella misura della tassa non costituisce uguaglianza di gravezza, perché chi ha un reddito di diecimila e paga il decimo, soffre meno di chi ha mille e deve pagare cento".⁷⁵

Ma l'uno e l'altro sapevano anche di amministrare un paese povero.

Nelle scelte fatte avrebbero avuto, quindi, il consenso di Nitti, di Fortunato e di quel grande economista per il quale

Un'imposta generale sul reddito da sostituire a quelle reali si adatta bene alle economie più evolute come abbiamo visto a suo tempo; ma non è praticamente possibile che quando alto sia il reddito medio e la pressione tributaria mite: in paesi, cioè, molto ricchi e poco oberati.⁷⁶

11. I RAPPORTI TRA IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE: LA CRESCITA DELLE PRIME E LA DIMINUZIONE DELLE SECONDE

Le considerazioni svolte spiegano l'importanza che anche le imposte indirette sui consumi ebbero, in quei lontani anni, in un paese certamente non ricco, quale era l'Italia.

⁷⁴ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., pp. 388-389, 395.

⁷⁵ Si veda R. GARINO CANINA, *I principi finanziari di Quintino Sella*, «Rendiconti del R. Istituto Lombardo di Scienze e Lettere», LXXIII (1939/40), p. 565.

⁷⁶ Così E. BARONE, *Studi di economia finanziaria*, in *Scritti di finanza* cit., p. 175.

E quindi esse giustificano l'affermazione che, attraverso le imposte sul macinato, sul sale e sul bestiame, furono gravati anche e pesantemente i contadini, gli artigiani e gli operai.

Ma non giustificano la asserzione che "la politica finanziaria del nuovo Regno ebbe uno spiccatissimo carattere di classe"⁷⁷ reso evidente – lo denunciava la Sinistra nell'infuriare della contingente polemica politica – dall'elevata percentuale delle entrate provenienti dalle imposte "indirette sui consumi che colpiscono troppo gravemente le classi bisognose".⁷⁸

Assumeva, cioè, la Sinistra, che, decrescendo la parte del reddito destinata ai consumi col crescere del reddito, le imposte indirette sui consumi prelevavano una percentuale maggiore sopra il reddito dei più poveri che non sopra quello dei più ricchi onde – lo si dice ancora oggi, ma con minore sicurezza – la prevalenza delle imposte indirette avrebbe indicato una distribuzione più regressiva mentre una prevalenza di quelle dirette avrebbe denotato una distribuzione più progressiva o meno regressiva.⁷⁹

Orbene, se questa è la premessa, i dati e le loro elaborazioni confortano la conclusione che, durante il governo della Destra e fino al 1876, le entrate dello Stato provenienti dalle imposte indirette sui consumi furono certamente pesanti ma mai prevalenti.

Il gettito di tutti i gruppi di imposte per quinquennio, negli anni che ovviamente interessano, fu infatti il seguente:

(in milioni di lire correnti)					
Periodo	Imposte dirette	Imposte sullo scambio della ricchezza	Imposte sui Consumi	Monopoli	Totale
1861	128,30	50,65	81,55	99,50	360,00
1862-66	763,90	359,23	434,79	654,61	2.212,53
1867-71	1.275,53	508,43	759,34	966,01	3.509,31
1872-76	1.713,54	743,54	1.161,47	1.086,86	4.705,41

Dall'esame del prospetto si evince che, in tutti e tre i quinquenni considerati, il totale delle imposte dirette e delle imposte sullo scambio della ricchezza

⁷⁷ Così E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne* cit., p. 63.

⁷⁸ La denuncia è riportata da A. ROMANO, *L'egemonia* cit., p. 100.

⁷⁹ Si veda S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze* cit., p. 265 il quale ricorda che oggi si dubita dell'assolutezza di quella conclusione perché "la contrapposizione così netta tra gli effetti distributivi delle imposte dirette ed indirette risponde in parte a un'eccessiva fiducia nelle conclusioni della teoria degli effetti delle imposte".

(che si ricordi sono finanziariamente imposte sul patrimonio)⁸⁰ sempre superò il totale delle imposte sui consumi e dei monopoli: fu infatti di 1.123,13 milioni rispetto a 1.089,40 milioni nel quinquennio 1862-66; di 1.783,96 milioni rispetto a 1.725,35 nel quinquennio 1867-71; ed infine, di 2.457,08 milioni rispetto a 2.248,33 nel quinquennio 1872-1876.⁸¹

Ma v'è di più: mentre rispetto al totale 100 il gettito delle imposte sui redditi aumentò dal 34,53% (1862-67) al 36,34 (1867-71) e ancora al 36,42 (1872-76) e quello delle imposte sullo scambio della ricchezza dal 16,23 (1862-67) diminuì al 14,49 (1867-71) e poi riaumentò al 15,80 (1872-76), invece il gettito di tutte le imposte sui consumi, compresi i monopoli, – con un andamento contrario a quello del Regno di Sardegna⁸² – diminuì costantemente dal 49,24, del 1862-66, al 49,17 del 1867-71, al 47,78 del 1872-76.⁸³

I risultati non mutano ove si abbia riguardo a stime diverse⁸⁴ onde autorevolmente condivisa è la conclusione che se “le imposte sul reddito e sul patrimonio (tra esse incluse anche quelle di registrazione dei trapassi immobiliari e di successione) fornivano, nel 1860, il 46% delle entrate fiscali, ne fornirono oltre il 50% al termine del governo della Destra”⁸⁵ mentre la percentuale delle entrate provenienti dalle imposte sui consumi, scesa dal 1862 al 1876, “aumentò, invece, continuamente dopo il 1876 con i governi della Sinistra”.⁸⁶

Sono dati, quelli ora ricordati, che hanno trovato conferma in successive elaborazioni e riflessioni ove si dà atto che “Le imposte dirette statali subirono un rilevante sviluppo nel primo decennio dopo l'unificazione” (“Al termine dei primi dieci anni del giovane regno la loro percentuale sul reddito era pressoché raddoppiata così come la pressione fiscale statale globale”) e si soggiunge: “Le imposte dirette erano, attorno al 1870, in percentuale sul reddito na-

⁸⁰ Si pensi alle imposte di successione e di registro.

⁸¹ Si veda F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana* cit., p. 95.

⁸² Si veda *retro* al par. ottavo.

⁸³ Si veda F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana* cit., p. 98.

⁸⁴ Secondo i dati del Romani, infatti, nel quinquennio 1872-1876, il gettito delle imposte fondiari e della imposta di ricchezza mobile ammontò a 1.942,2 milioni, il gettito delle imposte indirette sui trasferimenti e delle tasse amministrative (registro, successioni, manomorta, bollo, società industriali e commerciali, ipotecarie, concessioni governative, movimento ferroviario) a 722,4 milioni; il gettito delle imposte indirette sui consumi (macinato, fabbricazione, dazi interni di consumo, dogane) a 1.173 milioni, il gettito delle privative (tabacchi, sale, lotto) a 1.114,8 milioni (si veda M. ROMANI, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX* (1815-1882), a cura di G. Zaninelli, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 443 sgg., tabella 37).

⁸⁵ Così F. COPPOLA D'ANNA, *Popolazione, reddito e finanze pubbliche dell'Italia dal 1860 ad oggi*, Roma, 1946, p. 102 ed *ivi* i dati.

⁸⁶ Così G. PARRAVICINI, *Lineamenti storici del sistema fiscale italiano*, in *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1986, pp. 25-26.

zionale il quattro per cento” onde “Considerando che la pressione fiscale complessiva era, a quel tempo, attorno all’8 per cento, esse costituivano la metà del gettito tributario”.⁸⁷

In quei lontani anni la dinamica delle imposte dirette e quella della pressione fiscale procedettero di pari passo e la conclusione non muta, per gli anni in cui governò la Destra storica, neppure se si ha riguardo alla finanza locale e al rapporto in essa tra i prelievi diretti e quelli indiretti sui consumi.⁸⁸

12. L'EQUILIBRIO TRA IMPOSTE FONDIARIE E IMPOSIZIONE SULLA RICCHEZZA MOBILIARE

Non è neppure esatto che

rispondendo agli interessi prevalentemente agrari della classe dirigente l'imposta fondiaria venne mantenuta, contraddittoriamente rispetto al peso economico della proprietà terriera, in limiti assai modesti mentre furono colpiti piuttosto pesantemente gli industriali, i commercianti e i professionisti.⁸⁹

È la tesi che, nell'interesse degli industriali, prospettò in quei lontani anni il senatore (e imprenditore) Rossi ma anche questa affermazione va vista alla luce delle considerazioni sopra svolte e di quelle che seguono.

Allorquando si parla della tassazione della ricchezza mobiliare occorre, in primo luogo, non dimenticare che, sino all'istituzione dell'imposta di ricchezza mobile, dal 1861 al 1864, solo in alcune parti del nuovo Regno essa concorse ai carichi pubblici; e anche che all'inesistenza, nei territori pontifici e nelle province meridionali, di una imposizione erariale sul reddito mobiliare, corrispose, ovviamente, la conseguenza che nessun gettito venne agli enti locali dalla sovraimposizione comunale e provinciale dello stesso reddito, applicata, invece, dagli enti ricompresi nell'ex Regno di Sardegna, in Lombardia, a Modena e in Toscana.

Così nel 1863 (i dati sono pressoché eguali nel 1862) mentre l'imposta sui terreni e fabbricati (ancora unica) diede un gettito di 117,24 milioni l'imposizione sulla ricchezza mobiliare rese 13,89 milioni.

Negli anni successivi al 1864 (data della sua istituzione), l'imposta di ricchezza mobile crebbe continuamente di importanza anche se, fino al 1870, il

⁸⁷ Così F. FORTE - P. BONDONIO - L. JONA CELESIA, *Il sistema tributario*, Torino, Boringhieri, 1980, pp. 243-244.

⁸⁸ Si vedano i gettiti delle sovrimposte fondiarie e dei dazi di consumo, nel 1876, *retro* ai par. 4 e 5.

⁸⁹ Così M.L. SALVADORI, *Storia dell'età contemporanea dalla restaurazione all'eurocomunismo*, Torino, Loescher, 1976, pp. 298-299.

gettito dell'imposta sui terreni – pur scomputando i fabbricati per essere ormai assoggettati a un tributo autonomo – fu sempre superiore a quello sulla ricchezza mobiliare: nel 1870 per l'appunto l'un tributo rese 125,46 milioni, il secondo 107,44.

Fu negli anni ancora successivi che il gettito dell'imposta di ricchezza mobile aumentò in gran misura raggiungendo la cifra di centosettantatre milioni nel 1876 di contro ai centoventiquattro milioni dell'imposta sui terreni.⁹⁰

Occorre, però, considerare che, essendo stata sottratta, nel 1870, agli enti locali la possibilità di applicare i centesimi addizionali all'imposta di ricchezza mobile, gli oneri dei Comuni e delle Province si riversarono consistentemente sulla ricchezza fondiaria: nel 1876, "i centesimi addizionali all'imposta fondiaria, tra comunali e provinciali, segnavano la non lieve somma di centosessantatre milioni".⁹¹

E in un quadro complessivo del peso fiscale sulla proprietà fondiaria non può trascurarsi neppure l'incremento che, negli stessi anni, registrarono le imposte sul movimento della ricchezza che più la colpirono perché essa era tutt'ora prevalente nell'economia nazionale e meno facilmente occultabile.

Quindi, non è corretto affermare che, nel periodo di governo della Destra storica, il prelievo diretto erariale si poggiò precipuamente sulle attività industriali, commerciali e professionali.

Il peso del sistema fiscale italiano si spostò verso questa ricchezza, proporzionalmente assai cresciuta nel frattempo, dopo il 1880 quando il gettito del relativo tributo continuò a salire e quello dell'imposta fondiaria a declinare, lentamente ma inesorabilmente,⁹² anche per effetto della iniziata crisi agraria.

Lo confermano i dati per testa negli anni che vanno fino al 1880 e quindi, a maggior ragione, fino al 1876. La resa dell'imposta sui terreni che fu, per testa, di lire 3,67 nel 1866, salì a 4,79 nel 1871 e discese a 4,44 nel 1881 (si intende senza le sovrimposte comunali). Il declino non interessò l'imposta sui fabbricati la cui resa, per testa, fu di lire 1,28 nel 1866, 1,90 nel 1871, 2,22 nel 1881, e tanto meno l'imposta di ricchezza mobile che salì da lire 1,24 nel 1866, a 5,24 nel 1871, a 6,45 nel 1881.

Non a caso la borghesia rurale, alta e media, che, per rimanere alla metafora, non poteva e non può certamente considerarsi "aggiogata al carro"⁹³ non fu entusiasta del gravame fiscale addossato alla proprietà fondiaria.

⁹⁰ Si veda F.A. REPACI, *La finanza pubblica* cit., p. 66.

⁹¹ Così A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., I, p. 505.

⁹² Si veda F.A. REPACI, *La finanza pubblica* cit., pp. 66-67.

⁹³ L'espressione è di A. ROMANO, *L'egemonia* cit., p. 108.

Certo le denunce si fecero sentire più alte poiché quelle gravzze colpivano i ceti possidenti, ma anche per “la loro intensità obiettiva”⁹⁴ come riconobbe un testimone autorevole: “È vero, disse ripetutamente Agostino Depretis, l'imposta fondiaria in Italia è molto più grave di quella che sia in Francia” e, si può aggiungere, in altri Stati europei e anche negli Stati Uniti.⁹⁵

Lo conferma Nitti quando ricorda il peso gravoso dell'imposta dovuta allo Stato e dei centesimi addizionali dei Comuni e delle Province⁹⁶ e lo evidenzia la letteratura a noi contemporanea quando osserva che “questo maggior reddito agrario venne però in misura notevole confiscato dal fortissimo aumento di imposte che caratterizza il primo periodo unitario”⁹⁷ e ricorda che “una parte della borghesia agraria moderata settentrionale abbandonò il governo il 18 marzo 1876 e furono soprattutto i Veneti malcontenti per la gravezza dell'imposta fondiaria”⁹⁸ nonché, si può aggiungere, i Toscani.

È vero, piuttosto, che, tra il 1874 e il 1875, furono fatti fallire i tentativi di Minghetti di perequare il tributo fondiario.⁹⁹

13. LA COSÌ DETTA IMPOPOLARITÀ DELLE SCELTE FISCALI DELLA DESTRA STORICA

L'analisi svolta non conferma l'esistenza “di un solo e ben definito indirizzo politico, l'alleanza fra Stato e ceto capitalistico ai danni delle classi meno abbienti”¹⁰⁰ anche perché la stessa borghesia, che si ipotizza così compatta e determinata, era assai diversificata:

Esisteva – scrive Spadolini – prevalente nel Lombardo-Veneto uno strato attivo di imprenditori e commercianti; nel Piemonte, invece, un ceto più chiuso, essenzialmente burocratico e militare; in Emilia una vecchia borghesia delle professioni e degli impieghi; in Toscana un ceto medio di proprietari terrieri con una forte impronta umanistica ed intellettuale; negli Stati della Chiesa una classe media legata alle strutture della burocrazia ecclesiastica; nel Regno di Napoli un ceto di intermediari, di fit-

⁹⁴ Così G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana* cit., p. 25.

⁹⁵ Si veda A. DEPRETIS, *Discorsi parlamentari* cit., VI, pp. 323-324, e ancora 516 e 656-657, nonché G. CARANO DONVITO, *La finanza nel nuovo Regno d'Italia* cit., pp. 497-512.

⁹⁶ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., p. 423.

⁹⁷ Così R. ROMEO, *Lo sviluppo dell'economia italiana dopo l'unificazione*, in *L'Italia unita* cit., p. 69 e anche G. PROCACCI, *Storia degli italiani*, Bari, Biblioteca Universale Laterza, 1983, pp. 400-401 e G. ORLANDO, *Storia della politica agraria in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 34 sgg.

⁹⁸ Così G. CAROCCI, *Agostino Depretis* cit., p. 48 e nota (2).

⁹⁹ Si veda *retro* al cap. terzo.

¹⁰⁰ Così A. ROMANO, *Storia del movimento socialista* cit., II, p. 108.

tavoli, di piccoli e medi proprietari, eredi della disintegrazione feudale, nonché i vari gruppi di professionisti ed intellettuali, specie di avvocati.¹⁰¹

Ebbene di una Italia così variegata, sulle dure e coerenti scelte fiscali non si volle e non fu cercato un consenso 'purchessia'.

Lo disse con chiarezza Luigi Luzzatti quando da pochi mesi la Destra storica aveva perso la guida del governo.

Noi – ricordava in una lettera agli elettori di Oderzo del 6 novembre 1876 – con la ricchezza mobile al tredici per cento inquietammo le classi borghesi e ricche; le ecclesiastiche coll'incameramento dei beni della Chiesa; col macinato e col dazio consumo abbiamo vessato le classi povere; e per ultimo, colla tassa sulla circolazione dei biglietti di banca ..., con quella sui contratti di borsa e colla proposta delle ferrovie di Stato, ci suscitammo contro persino la milizia disciplinata dei banchieri e degli uomini d'affari ... mentre se si considerino i governi nella storia, è manifesto che ognuno di loro ha risparmiato, adulato e protetto qualche ordine di cittadini, per trovare un solido punto d'appoggio.¹⁰²

A ben guardare il pesante prelievo a carico, indistintamente, delle classi borghesi e ricche, dei banchieri e degli uomini d'affari, dei ceti più modesti, il coinvolgimento anche della proprietà della Chiesa voleva dimostrare l'intento di tassare tutti e quindi di difendere e imporre "al posto di una morale essenzialmente familiare o castale, la morale civile, la morale laica del cittadino e del combattente, che trascende gli stessi interessi individuali o di gruppo nella dedizione a una causa superiore".¹⁰³

Si trattò di una scelta strettamente conseguente alla consapevolezza che occorreva creare una solidarietà nazionale assolutamente estranea alla storia italiana antecedente.

Per concedere qualcosa alla retorica occorreva creare un popolo forte dei suoi diritti ma consapevole anche dei correlati doveri.

Non era cosa da poco in una nazione in cui pigrizia, apatia, spirito semi anarchico, sanfedismo, conformismo, erano il retaggio della lunga durata di regimi assoluti cui era estraneo un effettivo governo.¹⁰⁴

¹⁰¹ Così G. SPADOLINI, *La rivoluzione dei borghesi*, «Il Mondo», I, n. 2, Roma, 26 febbraio 1949.

¹⁰² Così L. LUZZATTI, *Memorie autobiografiche e carteggi cit.*, I, p. 500.

¹⁰³ Così G. SPADOLINI, *L'eredità della Destra storica*, in *L'autunno del Risorgimento*, Firenze, Le Monnier, 1971, pp. 276-277.

¹⁰⁴ Si veda V. FROSINI, *Sicilia rossa e nera*, in *Il Mondo e l'eredità del Risorgimento*, Acireale, Bonanno ed., 1987, p. 39 sgg.

Ne venne, allora e negli anni e decenni seguenti, l'accusa di impopolarità, ma, se 'impopolare' significa 'non amato', nessuno di quel ceto dirigente coltivò l'illusione di essere amato. Del resto una qualsiasi politica fiscale ha così scarse probabilità di essere amata dai contribuenti che la Costituzione della Repubblica, pensata e dettata per un popolo istruito, motivato e partecipe, vieta "il referendum per le leggi tributarie".

Sella, uno dei protagonisti, fu ben consapevole "della inevitabile e profonda impopolarità in cui debba incorrere un ministro delle finanze, dell'avversione che debbono provocare i molti e gravi inconvenienti che tengono dietro alle gravi e nuove tasse da lui adottate".¹⁰⁵

E Giovanni Giolitti, che di quel gruppo dirigente fu instancabile collaboratore anche nell'amministrazione fiscale, ove ricoprì importanti incarichi, nelle sue *Memorie*, dopo averne ricordate le "concezioni fondate su una cultura generale europea, lontana dalle miserie materiali e morali della popolazione da cui erano usciti", soggiunse: "si sa, il mettere imposte e riscuoterle severamente non concilia la popolarità".¹⁰⁶

Fu impresa non facile, quella di evitare l'avversione per le nuove tasse, perché si trattava di avvicinare al nuovo Stato forze che erano ostili o in disparte, gli indifferenti, i conservatori, i legittimisti, i riottosi, i vinti delle varie gradazioni mentre le vecchie classi dominanti e gran parte dei cattolici, per minare la compattezza del nuovo Stato, soprattutto agli occhi delle masse rurali,¹⁰⁷ rappresentavano il governo come capace solo di prelevare tributi e di dilapidarne il gettito¹⁰⁸ e allo scopo non rifuggivano dalla menzogna.

Si sottaceva che, al momento dell'unità, le province borboniche e papaline pagavano sperequati tributi sulla terra, non conoscevano né l'imposta di ricchezza mobile né quella sulle successioni e ignoravano, per decenni di pessimo governo, il nesso tra i tributi pagati e i servizi cui i sudditi avrebbero avuto diritto.

Si accusarono Sella e Ferrara, solo perché proposero la tassa sul macinato, "di mettere a repentaglio l'unità della nazione, l'Italia".¹⁰⁹

Si mitizzava il più leggero prelievo fiscale di alcuni Stati preunitari,¹¹⁰ ma si sottacevano, negli strati più umili della popolazione, i progressi economici e

¹⁰⁵ Così nel discorso agli elettori di Cossato il 29 ottobre 1865, in *Discorsi parlamentari* cit., V, p. 853.

¹⁰⁶ Così G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita* cit., I, pp. 32-33.

¹⁰⁷ Così E. SERENI, *Il capitalismo* cit., p. 51.

¹⁰⁸ Così H. D'IDEVILLE, *I Piemontesi a Roma, 1867-1870*, a cura di G. Artom, Milano, Longanesi, 1974, p. 308.

¹⁰⁹ Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari* cit., V, p. 315.

¹¹⁰ Ricordo che nel 1868 uscirono, a Napoli, *Le lettere di un contribuente ad un uomo di Stato*,

sociali che il Piemonte, la Liguria e la Lombardia, il Belgio e la Germania, la Francia e l'Inghilterra avevano realizzato con più moderni sistemi fiscali, così come si sottaceva l'assoluta necessità per l'Italia di investimenti nella pubblica istruzione e nella difesa, nelle strade e nelle ferrovie, nei porti, nelle poste e nei telegrafi.

Una impresa durissima, quindi, quella di omologare l'Italia ai valori comunemente diffusi e praticati nell'Europa civile, ma essa fu avviata e fu condotta anche con la ricerca dell'equità onde quella politica fiscale, se fu impopolare, non fu mai antipopolare. Infatti il continuo, inesorabile, consistente aumento del prelievo tributario – dai 2212 milioni del quinquennio 1862-66, salì ai 3509 del quinquennio 1867-71 e ancora ai 4705 del quinquennio 1872-76 – non fu fatto gravare su una sola classe e tanto meno fu posto tutte sulle spalle dei ceti non rappresentati in Parlamento.

Quel ceto dirigente ebbe precisa la consapevolezza che il rigore fiscale era "... odioso, arduo, impopolare"¹¹¹ e che

l'Italia fu per tanti secoli serva e divisa e che in un'ora si può perdere tutto perché "Uno Stato antico sarà come lastra di ferro da cui si strappa un pezzo senza romperla, uno Stato nuovo può essere una fragile lastra di vetro da cui nulla si toglie senza mandarla in frantumi".¹¹²

L'impopolarità, quindi, mai fu a senso unico. Certo la pressione tributaria salì da lire 16,39 per abitante nel 1862 a lire 35,64 nel 1876 ma le cifre confermano che voluto e praticato fu l'equilibrio tra le imposte sui redditi e quelle sui consumi, tra le imposte sul patrimonio e i monopoli fiscali, così come voluti furono l'aumento delle spese per opere pubbliche e per servizi e la diminuzione di quelle militari e per gli interessi.

Fu tenuta ferma la regola per la quale "i rappresentanti ... non possono fare una legge che non sia allo stesso modo operativa sia per loro stessi e i loro amici, ossia per tutta la società".¹¹³

Una siffatta impopolarità poteva ingenerare, nelle sue concrete applicazioni, e infatti ingenerò, dissensi anche tempestosi, ma non distacco e divorzio.

del barone Giacomo Savarese, nelle quali si lodava il tempo passato, si contrapponeva alla spesa di mille milioni quella di cinquecento degli antichi governi nel 1859, si assumeva che mai si sarebbe potuto far fronte a quell'onere onde rivolgendosi all'Italia si diceva: "Tu sei debole, povera, impotente a pagare; accasciati e sii paga di maledir coloro che ti hanno portato al punto al quale ti trovi".

¹¹¹ Così L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia* cit., pp. 117-119.

¹¹² Così Q. SELLA, agli elettori di Bioglio il 18 ottobre 1874, in *Discorsi parlamentari* cit., V, pp. 874-875.

¹¹³ Così J. MADISON, «Federalist», n. LVII, a cura di M. Beloff, Oxford, 1948, p. 294.

E così qualcuno sperò in un fisco meno duro e severo ed altri lo promise alle elezioni del 1874.

Ma il rispetto generale per gli sconfitti (del 1876) non venne e non verrà mai meno proprio perché

Il coraggio con cui la Destra seppe allora, anche fra le sue divisioni, essere unanime nell'affrontare ogni impopolarità, pur di salvare quelli che essa credeva, e che erano di fatto, i veri interessi, il decoro d'Italia, le comunicarono non solo la forza di vivere e di governare, ma ne rialzarono il carattere morale, le dettero un merito che la storia non potrà mai dimenticare, che gli onesti non potranno mai disconoscere.¹¹⁴

L'entità dello sforzo finì per essere la misura dell'effettivo consenso perché se "nei primi decenni dopo il 1860 la legittimità del nuovo regime italiano era, più che altro, un atto di fede, di speranza, di volontà delle minoranze italiane", se "ogni anno che passava, senza che quel regime si sfasciasse era un titolo nuovo di legittimità", se "bisognava evitare che quel regime si sfasciasse", ebbene "non si sfascerà".¹¹⁵

14. IL CONTRIBUTO ALLA CRESCITA DI UNA COSCIENZA FISCALE E DI UN MAI SOPITO DIBATTITO POLITICO NEL RISPETTO DI UNA REGOLA OBIETTIVA DI COMPORTAMENTO E DELLE GENERAZIONI PRESENTI E FUTURE

In sintesi indugiare, ancor oggi, sulla impopolarità di quella politica fiscale, accettata e nota agli stessi protagonisti, significa precludersi la comprensione delle ragioni che indussero a perseguire il pareggio, che proprio quanti più duramente si batterono per ottenerlo mai considerarono definitivamente acquisito.¹¹⁶

Il coinvolgimento, nella contribuzione, di tutti (Minghetti, annunciando il sospirato pareggio del bilancio, riconobbe che "Questi risultati, o signori, sono dovuti alle virtù del popolo italiano"), rese impossibile l'indifferenza e l'ignoranza, indusse a interrogarsi sulla congruità dei fini e dei mezzi e quindi, in buona sostanza, innescò il processo di politicizzazione sempre più largo del

¹¹⁴ Si veda P. VILLARI, *Le lettere meridionali* cit., p. 130.

¹¹⁵ Così G. SALVEMINI, *Fu l'Italia prefascista una democrazia?*, «Il Ponte», 1952.

¹¹⁶ Si vedano l'annuncio del pareggio da parte di Minghetti e l'intervento di Sella alla Camera il 25 maggio 1877 in *Discorsi parlamentari* cit., V, pp. 394-395. Nulla toglie al grandissimo risultato il fatto che, secondo i calcoli rielaborati da F.A. Repaci, il disavanzo fu di 28 milioni ove si consideri che esso era di 456 nel 1862, di 740 nel 1866, di 249 nel 1870 e sarà di 488 nel 1888-89 e ancora di 174 nel 1893-94.

paese: “La materia finanziaria – scriveva Ricasoli a Minghetti il 6 gennaio 1875 – entra ogni giorno di più nella meditazione del paese”.¹¹⁷

Un’opera, ecco la seconda notazione, che fu realizzata senza mai sopire il confronto politico, senza mai mortificare il dibattito parlamentare neppure quando premevano relevantissimi condizionamenti esterni.

Mai ci si trincerò dietro l’emergenza, e tante ve ne furono, politiche ed economiche, e mai fu invocata “una tregua di Dio”, che, dopo il 1887, sarà più volte richiamata dall’anticlericale Crispi.

Emerge, infine, un ulteriore profilo del rigore di quel ceto dirigente che è stato poco valorizzato e non sarà mai sufficientemente lodato. Con la ‘ossessiva’ politica del pareggio non si intese solo adottare una politica suscettibile di produrre conseguenze economiche desiderabili e non si volle solo salvaguardare l’onore e la credibilità del paese, dell’Italia unita.

Si intese ancorare la politica fiscale a un principio, sancire la vigenza, in un regime costituzionale flessibile, di una regola di costituzione materiale sovraordinata alle mutevoli e contingenti scelte anche se, e proprio perché, non esistevano, né nello Statuto né nella prassi costituzionale, limiti alla spesa.

In assenza di una disciplina costituzionale delle decisioni di spesa pubblica e anticipando una regola sancita decenni dopo dall’art. 81 della Costituzione, il pareggio del bilancio pubblico su base annua fu inteso e voluto come la garanzia della correttezza e della trasparenza della gestione della cosa pubblica.

Si poteva anche non riuscire nell’intento di pareggiare i conti dello Stato, ma la cosa sarebbe stata considerata non solo e non tanto alla stregua di un obiettivo mancato, ma di una regola violata.

Non avrebbe avuto nessun senso appellarsi (come si fece a Sinistra) al paese reale che esigeva (si diceva) anche una politica fiscale diversa, se il paese legale non avesse fatto fino in fondo il proprio dovere, se, cioè, in tempi brevi, non avesse raggiunto il promesso pareggio, con i conseguenti benefici.¹¹⁸

In altre parole, nel momento in cui Sella e Minghetti tanto tassarono i loro coetanei e tanto chiesero anche ai ceti cui appartenevano, essi mostrarono un gran rispetto per i loro avversari politici e per le generazioni future.

¹¹⁷ Così in *Carteggi di B. Ricasoli* cit., XXVIII, p. 360.

¹¹⁸ Constaterà Luigi Einaudi “la incapacità degli uomini di apprezzare e valutare gli effetti lontani della politica tributaria presente, che pare oppressiva (bilanci di Quintino Sella) ed è invece lungiveggente” e aggiungerà: “Poi, nel periodo di maturazione, è facile scordarsi che tra i fattori dell’incremento dei valori capitali vi sono anche le imposte pazientemente pagate per decenni e concorrenti a creare quella macchina statale, la quale, sebbene imperfetta, è di gran lunga più adatta dei meschini e frazionati meccanismi esistenti prima del 1860 a cooperare al rinnovamento economico del paese” (così L. EINAUDI, *Saggi sul risparmio e l'imposta*, Torino, Einaudi, 1941, pp. 216-217).

Depretis, Cairoli, Crispi, la Sinistra, con il bilancio in pareggio avrebbero potuto fare ciò che volevano.

Ebbene, se le diverse alternative si resero possibili e furono concretamente praticate, il merito va a chi con scelte rigorose, tempestive e tecnicamente efficaci, rese possibile una politica fiscale, diremmo anzi una politica, alternativa e diversa.

Era la concreta attuazione degli ideali liberali e, per essersi volto l'occhio all'Europa civile, era anche la rottura con la tradizione indigena che, così come stentava a riconoscere i diritti, tentava di (e tendeva a) fuggire dall'adempimento dei doveri di uno Stato moderno.

CAPITOLO QUINTO

DALLA 'RIVOLUZIONE PARLAMENTARE' AGLI INVITI A 'TRASFORMARSI' DI AGOSTINO DEPRETIS

1. LA RIVOLUZIONE PARLAMENTARE DEL 1876 E IL SUCCESSO DELLA SINISTRA TRA TIMORI, SPERANZE E PROGETTI

Nella primavera del 1876 l'entusiasmo della Sinistra fu enorme: finalmente aveva conquistato il potere, giusta ricompensa per le imprese risorgimentali e per i lunghi anni di attesa.

Anche il sud esultò: includendone numerosi rappresentanti nel suo governo (Nicotera agli interni, Mancini alla giustizia, Mezzacapo alla guerra e Majorana Calatabiano all'agricoltura, industria e commercio) Depretis esaudì le speranze della borghesia meridionale che aveva guardato a lui come all'uomo pronto a compensare le delusioni da essa provate durante il governo della Destra.¹

Gli uomini più autorevoli e riflessivi della parte perdente sapevano che, nelle due sconfitte del 1876, quella parlamentare e poi quella elettorale, quali che fossero state nella seconda le mene del neoministro degli interni Nicotera,² la Destra storica aveva scontato anche le sue scelte fiscali³ ma non per questo

¹ "Uomo del Nord, per la sua stessa dimestichezza con i problemi della vita moderna e per i legami che lo univano alle sue regioni, egli, tuttavia, avvertiva, forse come nessun altro, la necessità di colmare il fosso che divideva la borghesia settentrionale dalla meridionale e, nello stesso tempo, mantenere alla prima la sua funzione di guida". ... Queste erano le ragioni della simpatia con la quale la classe dirigente meridionale guardava a lui settentrionale. Dopo la morte del Rattazzi, egli fu eletto capo della Sinistra proprio con l'appoggio dei meridionali che lo preferirono al Crispi ed al Mancini (così G. CAROCCI, *Agostino Depretis* cit., p. 65); si veda anche C. MORANDI, *La sinistra al potere*, Firenze, Le Monnier, 1944, p. 119 sgg.

² Scriverà Antonio Salandra che quando, nel 1886, fu eletto, per la prima volta, deputato si collocò al centro destra "non volendo ad alcun patto mescolarsi con la Sinistra meridionale che nel '76 aveva trionfato sopra gli uomini che più stimavo e veneravo mediante una rinascita di spiriti borbonici mescolati a fermenti democratici" (così A. SALANDRA, *La neutralità italiana* (1914), Milano, Mondadori, 1928, pp. 356-357).

³ "In alcune questioni fondamentali, in quelle che forse più hanno contribuito alla salita della

rimpiavano di avere fatto la dura e innovativa politica fiscale qui narrata. Erano consapevoli, come disse Quintino Sella a Cossato durante la campagna elettorale dell'autunno del 1876, non solo dei progressi compiuti dall'Italia, ma del fatto che proprio essa non aveva allontanato il paese reale da quello legale.

Se, come ha scritto Giustino Fortunato, "non altro che una protesta tributaria rappresentò la Sinistra meridionale, sorta improvvisa nel 1874, vittoriosa il 18 marzo del 1876",⁴ se le elezioni del novembre 1876 rappresentarono, per la Sinistra, un successo senza pari,⁵ la vittoria poteva essere un evento positivo anche per l'intero paese perché aveva allargato la base dello Stato a più vasti ceti borghesi e piccolo borghesi di regioni che non avevano condiviso con il Regno di Sardegna il principio "no taxation without representation".⁶

Lo disse Spaventa che

l'opposizione nei governi parlamentari è un'istituzione essa stessa dello Stato e "il fatto che l'opposizione arrivi per la prima volta al governo d'un paese retto a ordini come i nostri, è ed è stato sempre considerato d'una grande importanza";⁷

e lo ribadì Marco Minghetti, da liberale convinto sostenitore del partito politico contro un'antica tradizione ostile, che "in questo senso può dirsi che sia stato giovevole all'Italia che il partito della sinistra sia venuto al governo nel 1876".⁸

Insomma, se non pochi giudicarono i vincitori indegni, addirittura, a succedere a coloro che avevano fatto le campagne politiche col Cavour, se altri, per garantire la governabilità e la realizzazione delle riforme, auspicavano la formazione di "una grande maggioranza liberale" ("che trovi solo contro di sé coloro che rimpiangono il caduto potere temporale del papa e coloro che più o meno velatamente vagheggiano una mutazione di forma del nostro reggimento politico"),⁹ i più avvertiti, come Spaventa e come Minghetti, si dicevano preoccupati di altro, della "contraddizione manifesta tra il programma con cui il ministero di sinistra nacque e le forze politiche messe a disposizione

sinistra al potere, come per esempio è la questione delle tasse", scriveva nel 1877 Spaventa, "il ministero sembra fare o voler fare precisamente quel che facevano i suoi predecessori" (così S. SPAVENTA, *La politica della Destra* cit., p. 7).

⁴ Così G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano* cit., II, p. 552.

⁵ Così P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit., p. 82.

⁶ Valeva la constatazione, ed era più di un simbolo, che, con l'ultimazione delle linee ferroviarie adriatica e tirrenica, e l'apertura del collegamento Napoli-Foggia, esisteva una rete ferroviaria nazionale che si estendeva ormai per più di 8.400 chilometri.

⁷ Così S. SPAVENTA, *La politica della Destra* cit., p. 5.

⁸ Così M. MINGHETTI, *I partiti politici* cit., pp. 59-73.

⁹ Per queste diverse indicazioni si veda *Parole dell'avvocato Desiderato Chiaves*, pronunciate domenica 29 ottobre 1876, Acqui, 1876, e ivi anche le considerazioni del senatore Saracco.

sua". Preoccupava 'l'impotenza' ("promesse molte e fatti pochi") e anche un vivace orientamento particolarista perché se la

caduta della Destra fu salutata come il trionfo di un programma più liberale di governo, di un governo ridotto al minor numero possibile di funzioni, che costasse quindi meno e lasciasse fare molto all'attività industriale o collettiva di privati cittadini, per confessione stessa degli avversari nostri questo programma aveva ottenuto il suo trionfo mercé il voto di gran numero dei deputati di una parte d'Italia, dove l'appoggio e l'aiuto del governo è maggiormente invocato e, per conseguenza, esso è costretto a fare molto e l'iniziativa privata e lo spirito di associazione locale non sono ancora molto sviluppati.¹⁰

Questa era la scommessa che dovevano vincere coloro che la Destra storica aveva tenuto lontani dagli arcani del potere (ancorché avessero contribuito a fare l'Italia) e solo l'esperienza degli anni futuri avrebbe comprovato se, nel 1876, si era trattato di una mera rivolta di popolazioni animate da pigrizia, apatia e spirito semianarchico (per riprendere le parole di un autorevole studioso)¹¹ o del desiderio di modificare le scelte, anche quelle fiscali, operate da altri, secondo un disegno di maggiore efficienza e di più attenta equità.

Più di un germe – e qui la riflessione va al di là della politica tributaria – lo avevano gettato alcuni fra i più autorevoli esponenti della Destra storica quando, riflettendo sull'autonomismo, sul decentramento, sulle garanzie giurisdizionali del cittadino, sulla questione meridionale, avevano colto i limiti dello Stato unitario che essi stessi avevano potentemente contribuito a creare.

2. LA RIFORMA TRIBUTARIA: QUESTIONE URGENTE DEL PROGRAMMA DI DEPRETIS

Impietoso sarà il giudizio che, dell'opera della sinistra storica,¹² darà, nel 1892, proprio un ex ministro delle finanze, Giuseppe Colombo, nell'infuriare della contingente polemica politica, soprattutto anticrispina:

Cosa ci abbia dato la prima Sinistra, lo sappiamo. Ha iniziato l'era della sfrenatezza ferroviaria, e dei debiti per alimentarla. Ha abolito il macinato per aggravare altri consumi necessari. Ha suscitato la questione di Tunisi e aperto perciò la via alla politica delle alleanze e ai grandi armamenti. Ha rifiutato di seguire l'Inghilterra in

¹⁰ Per tutte le frasi virgolettate, si veda S. SPAVENTA, *La caduta della Destra* cit., p. 4.

¹¹ Così A. OMODEO, *L'età del Risorgimento italiano*, ottava ed. riv., con profilo di B. Croce, Napoli, ESI, 1955, p. 449.

¹² Per la più generale storia degli anni dal 1876 al 1887 si veda F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale* cit., pp. 140-183; per la storia, analitica, della politica fiscale si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica*, Torino, Einaudi, 1996, *passim*.

Egitto e poi ci ha spinti in un'avventura coloniale dalla quale non possiamo più ritirarci (*Vive approvazioni*). Ha creduto di sopprimere il corso forzoso, accollandoci un debito perpetuo, senza saper trattenere l'oro in paese. Ha perduto il mercato francese, ha lasciato dilagare la burocrazia; e così da un bilancio in pareggio, come lo aveva lasciato la Destra nel 1876, ci ha condotto al disavanzo in permanenza, a un debito che assorbe la metà delle nostre entrate, a una circolazione metallica apparente e al corso forzoso di fatto, a una situazione economica e finanziaria alla quale non potremo uscire se non a prezzo dei più grandi sacrifici.¹³

Impietoso, forse efficace, sicuramente ingiusto perché accomunava esperienze governative diverse guidate da uomini altrettanto diversi tra loro.

In realtà Depretis, che aveva assunto la guida del ministero delle finanze, non si era sottratto alla questione fiscale, quando, nell'ottobre del 1876, alla vigilia delle elezioni, aveva parlato ai suoi elettori di Stradella illustrando l'ambizioso programma della Sinistra: allargamento del suffragio elettorale, istruzione primaria gratuita e obbligatoria, decentramento amministrativo, prassi amministrativa, giudiziaria e di polizia più rispettose dei diritti dei cittadini e della libertà individuale.

Riconosciuto esplicitamente che "nel partito moderato vi sono uomini di alto ingegno ed onore che hanno reso distinti servizi al paese e dico che la posizione delle finanze per opera loro, ma non solo per loro opera, ha migliorato", soggiunse:

Bisogna por mano alle riforme tributarie; 1° perché esse, rispondendo alla natura delle forze economiche, diano luogo alla necessaria elasticità; 2° perché cresca la forza vera della produzione che, ora, in moltissimi casi, è inceppata dalla stessa mala distribuzione delle imposte. Noi ci troviamo spesso volte in un circolo vizioso; le imposte non fruttano, perché manca la produzione; la produzione non cresce, perché le imposte sono il principale impedimento. La questione urgente, quella che dà l'importanza caratteristica alla rivoluzione parlamentare del 18 marzo, è dunque la riforma tributaria, la quale può riguardarsi sotto l'aspetto della giustizia distributiva e delle convenienze economiche.

Ma, precisò, Depretis "non si tratta di abolire tasse, di renderle meno fruttifere, né di togliere le risorse al Tesoro. Si tratta di temperarle, di togliere le vessazioni che sono veramente eccessive e credo lo si possa fare senza il minimo danno delle finanze";¹⁴ e significativamente, come Minghetti, conservò per sé il dicastero delle finanze, esempio di continuità istituzionale.

¹³ G. COLOMBO, il 7 ottobre 1892, in *Industria e politica nella storia d'Italia* cit., p. 398.

¹⁴ A. DEPRETIS, l'8 ottobre 1876 in *Il programma del ministero Depretis*, Roma, tip. Barbera, ottobre 1876, p. 29 e pp. 56-57.

3. IL VARIEGATO MONDO DELLA SINISTRA TRA L'AUTORITARISMO FAZIOSO DI ALCUNI E LA 'SACRALITÀ DELLA LEGGE' DI ALTRI

Erano, quelle di Depretis, parole misurate, volte a dare un giusto riconoscimento agli sconfitti, ma rivolte anche alla sua parte nella consapevolezza delle differenze culturali, sociali e progettuali (per non dire delle brillanti biografie personali) che separavano la "grandissima maggioranza della maggioranza" (è una espressione di Depretis che la guidava assieme a Cesare Correnti) dalla componente che si riconosceva in uomini come Benedetto Cairoli e Giuseppe Zanardelli (ministro dei lavori pubblici nel primo governo della Sinistra, presto si dimise) attorno a cui gravitavano, sebbene su posizioni più accentuatamente radicali e democratiche, Agostino Bertani e Felice Cavallotti, per non dire della variegata 'sinistra meridionale' entro la quale convivevano, a fatica, De Luca e Francesco De Sanctis, Francesco Crispi e Giovanni Nicotera:¹⁵ questa, la capacità di tenere assieme una maggioranza così variegata, era la preoccupazione anche della diplomazia e della stampa dei più importanti paesi europei.

Diffusa era la consapevolezza, anche all'interno della Destra storica, che il minore rigore così come la minore competenza e l'improvvisazione di non pochi uomini della Sinistra erano l'inevitabile conseguenza del passaggio da una ristretta élite a un ceto politico più aperto e diffuso, erano l'ineliminabile aspetto negativo di un fenomeno tendenzialmente democratico: "gli uomini di sinistra, timonieri inesperti, avevano bisogno di indulgenza", dirà Luzzatti.

Minore indulgenza meritava, invece, quel fenomeno tanto deprecato dai moderati, ma anche da vasti ambienti della Sinistra, della pervasività e della partigianeria della politica.

Quanto alla partigianeria, essa apparve in tutta la sua prepotenza quando Nicotera, ministro degli interni nel primo governo Depretis, la mise al servizio della sua causa e della sua parte:

Nelle elezioni del 1876 Nicotera cambiò quasi tutti i prefetti ed esercitò sugli elettori, sulle autorità locali e sulla stampa pressioni elettorali in misura senza precedenti in Italia. La Sinistra conquistò 414 seggi e l'opposizione 94: dei 194 deputati meridionali solo 9 appartenevano alla Destra.¹⁶

¹⁵ Si veda E. MORELLI, *La sinistra, uomini e correnti*, in *Stato e società dal 1876 al 1882*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1980, p. 29 sgg.

¹⁶ Così CH. SETON WATSON, *Storia d'Italia dal 1870 al 1915*, Bari, Laterza, 1967, pp. 54-55 e anche G. FORTUNATO, *Carteggio 1865-1911*, Bari, Laterza, 1978, pp. 65-66.

Ma, per dirla in breve, Nicotera non era tutta la Sinistra che racchiudeva in sé valori ed energie in grado di opporsi all'autoritarismo fazioso di chicchessia. Ne costituiva esempio l'appoggio dato da Quintino Sella alla formazione del primo e breve governo Cairoli (marzo-dicembre 1878) che tentò un'applicazione coerente dei principi di libertà garantiti dallo Statuto. "Nella politica interna, che ha per perno lo Statuto" disse Cairoli il 26 marzo 1878, sarà nostra cura serbarne indenne il prestigio, evitando i colpi d'atti arbitrari o di interpretazioni restrittive... e quindi non attentando col criterio di personali apprezzamenti ai diritti collettivi e non offendendo in quelli dei cittadini la santità della legge.

Gli fece eco il ministro degli interni Zanardelli che, nella prima circolare ai prefetti, rammentò "con singolare forza quello della imparzialità" perché "dove la giustizia non è uguale per tutti ivi non è vera libertà": il 3 novembre del 1878, in un discorso di grande rilevanza politica, spiegherà la ragione per cui si era opposto allo scioglimento delle associazioni repubblicane, dei *meetings* per l'Italia irredenta e dei circoli Barsanti, per evitare che "un mio apprezzamento basti a far venire meno il diritto dei cittadini".

4. LA TEMUTA 'DIFFERENZA DI METODO' RISPETTO ALLA DESTRA STORICA

È vero, piuttosto, che la Destra temeva, soprattutto, una 'differenza di metodo', come avrebbe detto, di lì a pochi anni, Minghetti, sottolineandone l'importanza 'massima e capitale':

Noi applichiamo alla società politica il processo della natura e vogliamo nelle materie morali attuare quel medesimo principio che oggi ormai prevale nelle fisiche, cioè la legge della lenta evoluzione.

Minghetti e con lui i suoi amici sentivano minacciato e difendevano ciò che più apprezzavano, il rispetto per il singolo, per le istituzioni e le consuetudini sperimentate così come la diffidenza contro ogni progetto grandioso, in breve l'avversione contro ogni radicalismo umano e sociale. Insomma, mentre Minghetti e i suoi volevano "un'evoluzione e non una rivoluzione" si temeva che il nuovo governo potesse imitare

i grandi della rivoluzione francese, i quali stimavano di essere chiamati a fare il contrario di ciò che si era fatto fino allora e parlavano sempre di rifare tutto dai fondamenti, di ricominciare la storia, come se la scienza non mostrasse [...].¹⁷

¹⁷ Le parole sono tratte da R. GHERARDI, *L'arte del compromesso* cit., pp. 183-184.

E in effetti v'era da temere nell'ascoltare alcuni degli interventi dei più autorevoli leader della stessa Sinistra dopo la 'rivoluzione parlamentare' del 1876.

Ondeggiando tra giacobismo e retorica, proprio con riguardo ai progetti economico-finanziari, Crispi il 12 maggio 1876 disse:

Noi siamo venuti al potere per intraprendere queste riforme nelle leggi, nell'amministrazione, nei tributi; siamo venuti al potere per far sì che il pareggio, che io non voglio qui contraddire, ma che mi permetto di chiamare nominale, diventi reale e stabile.

E con specifico riferimento alla questione fiscale soggiunse:

Noi non possiamo di un colpo rifare il sistema tributario e correggere il sistema economico costituito dai nostri avversari in Italia; ma nostra opinione è che tutto quello, che economicamente e finanziariamente è stato fatto, è erroneo; che bisogna correggerlo.¹⁸

Certo, nella contingente situazione, e in quei mesi, era comprensibile che, anche per acquisire consensi in vista dell'annunciata e imminente competizione elettorale dell'autunno del 1876, Crispi tentasse di fare dimenticare che la 'rivoluzione parlamentare' era avvenuta grazie all'accordo con la Destra toscana.

Cionondimeno, l'affermazione che "tutto quello che economicamente e finanziariamente è stato fatto è erroneo" non poteva non suscitare forti perplessità in un contesto in cui, chiuso il periodo eroico dell'indipendenza nazionale, si diceva iniziato uno nuovo caratterizzato dai problemi relativi all'assetto amministrativo interno, al temperamento tra pareggio e sviluppo, alle convenzioni ferroviarie e alla revisione dei trattati di commercio. Al di là dell'inesperienza, ci si chiedeva se potesse realizzare la promessa riforma tributaria un partito che tutti i sistemi d'imposta aveva tenacemente e per lunghi anni combattuto e se potevano farsi decisi propugnatori della riduzione delle pubbliche spese ("è quindi necessario che siano senza pietà eliminate le spese non necessarie" disse Depretis) uomini che, per il passato, pur di non toccare qualche interesse regionale, più avevano insistito per crescere quelle a carico dello Stato.

¹⁸ Si veda F. CRISPI, *Discorsi parlamentari*, 3 voll., Roma, tip. della Camera, 1915, II, p. 276.

5. L'INTENTO PRODUTTIVISTICO ED EQUITATIVO DELLE PRIME SCELTE FISCALI DI DEPRETIS: L'ALLEGGERIMENTO DELLE IMPOSTE DIRETTE E LA 'RIDUZIONE DEL MACINATO'

I timori, con riguardo alla conduzione della finanza, sembrarono sulle prime fugati perché, come scriverà Luzzatti nel 1888 in lode di Depretis, egli governava il bilancio con parsimonia e in tal guisa che animava davvero la speranza per l'Italia di avere una delle principali finanze del mondo. Si considerava il pareggio ottenuto, si crescevano le imposte invece di sminuirle ed è noto che l'on.le Depretis, quando le necessità del partito lo costrinsero a riformare, cioè a indebolire il bilancio, voleva diminuire contemporaneamente il macinato e il sale, ma non abolire il macinato, ripugnando di togliere alla finanza un'arma così poderosa.¹⁹

Insomma Depretis mostrava di condividere l'evoluzione di Minghetti piuttosto che la rivoluzione crispiu.

E non scemò l'attenzione per l'equità tant'è che, tra il 1872 e il 1881, il gettito delle imposte dirette si attestò sul 38,3%, quello delle tasse sugli affari sul 12,6% e quello delle imposte di consumo sul 49,1% mentre, tra il 1882 e il 1891, il primo scenderà al 34,9%, il secondo salirà al 13,5% e il terzo supererà, con il 51,6%, la metà del gettito totale.

Non poteva mutare improvvisamente, e non mutò, il consolidato indirizzo liberistico della Sinistra e perciò, allorquando fu discusso e approvato il disegno di legge per l'istituzione dei depositi franchi nelle principali città marittime, al senatore Alessandro Rossi, l'industriale laniero che si batteva per la revisione in senso protezionistico della tariffa doganale, Depretis replicò:

Il senatore Rossi ha voluto iniziare una battaglia a favore dei principi sui quali tra me e lui, se i miei dubbi si avverassero, sarebbe impossibile qualsiasi accordo.²⁰

Più in generale, dopo che le elezioni del novembre 1876 confermarono il favore del paese per il governo riformista di Depretis, questi così riassunse, alla Camera, il proprio programma finanziario:

Mantenere il pareggio se c'è, raggiungerlo se non c'è e consolidarlo; nessuna permanente diminuzione dell'entrata; trasformazione del nostro sistema tributario, da eseguirsi senza turbare l'assetto del bilancio; provvedimenti per riuscire all'abolizione del corso forzoso, provvedimenti per aiutare lo sviluppo delle forze economiche del paese.²¹

¹⁹ L. LUZZATTI, su «L'opinione» del 17 febbraio 1888.

²⁰ Così A.P., *Senato*, Leg. XII, Sess. II, *Discussioni*, p. 732.

²¹ Così A. DEPRETIS, il 22 marzo 1877, in *Discorsi parlamentari* cit., VI, p. 517.

Fermo restando il volume delle entrate rispetto a quello delle spese, tecnicamente questo progetto, che intendeva stimolare le capacità produttive e quindi nei fatti agevolare la borghesia alta e media, doveva tradursi nell'alleggerimento delle imposte dirette gravando sulle indirette²² che, però, avrebbero colpito generi diversi dal grano con un vantaggio anche dei ceti più modesti: di qui la proposta 'riduzione del macinato' e l'introduzione di una tassa di fabbricazione sullo zucchero, bene a domanda più elastica.

I fatti e i dati, per alcuni anni, corrisposero agli intendimenti tant'è che, tra il 1877 e il 1881, il gettito della ricchezza mobile, anche per effetto dell'aumento del minimo imponibile da 250 a 800 lire (1877) scese di 5 milioni e più, quello del macinato di 35 milioni di lire mentre quello delle tasse di bollo e di registro aumentò di 5 milioni, quello delle imposte di fabbricazione (diverse dal macinato) di 8 milioni (da 5 a 13) e quello dei tabacchi di più di 6 milioni.²³

6. LA MUTEVOLEZZA DEI GOVERNI DELLA SINISTRA E LA LORO CALEIDOSCOPICA E AMBIZIOSA PROGETTUALITÀ SUI FINI IN UN CONTESTO ECONOMICO SEMPRE PIÙ CRITICO

La capacità di perseguire il delineato programma gradualistico andò negli anni sfumando ed emerse una caleidoscopica varietà di importanti disegni unita, da un canto, alla stessa instabilità dei governi, dall'altro, alla inconciliabilità tra i rilevanti obiettivi di riforme interne e i mezzi a disposizione.

Il primo governo Depretis, inciampando "nella gamba del grande russo Vladimiro", il 14 dicembre 1877 era già caduto e se, il giorno di S. Stefano, il suo secondo gabinetto, innovato non solo nelle persone,²⁴ prestava giuramento nelle mani del re, i primi mesi del 1878 furono segnati da avvenimenti gravi e non forieri certo di tranquillità e di serenità. Il 9 gennaio morì prematuramente Vittorio Emanuele secondo e la sua scomparsa, seppure generalmente pianta,²⁵ pose pesanti interrogativi, in Italia e all'estero, sulle sorti

²² Così A. DEPRETIS, il 2 giugno 1877, in *Discorsi parlamentari* cit., VI, p. 455.

²³ Aumentò di 50 milioni il gettito dei diritti marittimi e delle dogane.

²⁴ Lasciava il governo Majorana Calatabiano perché il ministero di Industria, Agricoltura e Commercio, inviso ai liberisti, era addirittura soppresso con decreto del 26 dicembre 1877. Nuovo era il ministero del Tesoro che, istituito per controllare in modo più rigoroso il bilancio dello Stato (avrà vita autonoma assai breve), fu affidato ad Angelo Bargoni. Nella compagine Francesco Crispi subentrava a Nicotera quale titolare degli Interni e Agostino Magliani, per la prima volta, assumeva il ministero delle Finanze.

²⁵ Scendeva nella tomba un «buon re», «un prode re», scriverà nel 1886, Edmondo De Amicis,

del giovane Regno e sulla capacità dell'erede Umberto di guidarlo in una situazione caratterizzata da un diffuso malessere sociale, dall'isolamento dell'Italia nel concerto delle potenze europee, dalle persistenti tensioni con l'Austria per le terre 'irredente' e per la difficilissima convivenza, a Roma, tra una Monarchia che rappresentava e voleva rappresentare uno Stato nazionale e laico e un potere che si sentiva 'spodestato'. Proprio queste ultime difficoltà si accrebbero e si abbattono sul secondo governo Depretis allorché, il 7 febbraio 1878, ebbe a decedere anche il papa Pio IX perché, in ambienti ecclesiastici, si diffuse, e si fece diffondere nel mondo, la voce che l'Italia non era in grado di garantire il regolare svolgimento del conclave per l'elezione del successore. Non fu così e lo si riconoscerà²⁶ ma, nel mese di marzo, anche per una disavventura personale di Francesco Crispi che lo costrinse a dimettersi, il secondo governo Depretis era già in crisi ed essa, che portò al primo governo Cairoli, fu la più lunga, fino a quel momento, registrata nella storia parlamentare.

A livello della progettualità era comprensibile che il primo governo Cairoli, che tante speranze suscitò,²⁷ anche per la sua autorevole composizione,²⁸ annunciasse, per bocca del presidente del Consiglio,²⁹ nuove opere ferroviarie per 750 milioni, la riduzione immediata e l'abolizione, con prudenza,³⁰ della tassa sul macinato, la riforma delle finanze dei Comuni, la riduzione della tassa sul sale e l'avvio dell'abolizione del corso forzoso: era la ripresa delle iniziali impostazioni della Sinistra. Ma Federico Seism-Doda, che in quella breve esperienza di governo (marzo-dicembre 1878) fu ministro delle finanze e,

un mito: si veda U. LEVRA, *Fare gli italiani* cit., p. 3 sg. Fu allora che Cavallotti inviò un indirizzo a Umberto, appena salito al trono, nel quale disse che i solenni onori resi al re Vittorio Emanuele da tutti i cittadini, senza distinzione di partiti, avevano dimostrato che "questa democrazia italiana, calunniata non pure nelle idee, ma nei sentimenti, è migliore di coloro che la calunniano" e soggiunse che, con queste concordi onoranze, l'Italia "volle affermare in Roma in faccia al Papa il suo diritto" mentre le corone di Trento, di Trieste, dell'Istria avevano attestato che tutta la nazione italiana, anche quella ancora irredenta, si era raccolta attorno al feretro del re.

²⁶ Si veda E. SODERINI, *Il pontificato di Leone XIII*, Milano, Mondadori, 1933, II, pp. 6-9.

²⁷ Fu significativa la ricostituzione del ministero dell'Industria (commercio e agricoltura) la cui soppressione, pochi mesi prima, aveva scatenato un durissimo scontro tra chi lo temeva, perché strumento dell'ingerenza nello 'spontaneo' sviluppo economico e chi lo difendeva perché 'centro motore' dell'inchiesta agraria appena avviata (si veda A. CACCIANIGA, *Rassegna agraria*, «Giornale degli economisti», dicembre 1877 e, oggi, A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1977 (1ª ed. 1960), pp. 34-53).

²⁸ Zanardelli era ministro degli interni, Baccarini dei lavori pubblici e Francesco De Sanctis della pubblica istruzione.

²⁹ Si veda l'intervento di Cairoli il 26 marzo 1878 in A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XIII, Sess. II, *Discussioni*, pp. 44 e 45.

³⁰ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XIII, Sess. I, *Discussioni*, pp. 1376 e 1379.

ad interim, del tesoro, sapeva, e lo disse, che l'avanzo per il 1878 si sarebbe ridotto a non più di dieci milioni.

Anche Agostino Magliani, pur diverso dal patriota dalmata, e ministro delle finanze, nel successivo e altrettanto diverso governo (il terzo Depretis, dicembre 1878-luglio 1879), confermò gli intendimenti del suo predecessore, cui aggiunse "la perequazione dell'imposta fondiaria sui terreni e sui fabbricati e la realizzazione di un nuovo catasto generale", ben sapendo che il solo provvedimento sul macinato avrebbe precipitato il bilancio nello squilibrio.

Calcolò che i cinque esercizi 1879-1883 si sarebbero chiusi "con un avanzo definitivo complessivo di ventitre milioni", precisò che "i nostri calcoli sono fondati sopra previsioni che, per quanto ragionevoli e accurate, possono fallire alla prova dei fatti"³¹ mentre i fatti (e la Ragioneria generale dello Stato) attesteranno l'esistenza, per il solo 1883, di un disavanzo effettivo di 90 milioni.

Accadde, così, che allorquando Bernardino Grimaldi, rigoroso ministro delle finanze nell'ancora più breve secondo governo Cairoli (luglio-novembre 1879), corresse le previsioni di Magliani per il 1880 e all'avanzo di 10 milioni sostituì un disavanzo di 6 milioni, la sinistra lo accusò di avere tradito il partito.

Non a caso Grimaldi non era più ministro nel terzo governo Cairoli (novembre 1879-maggio 1881) e il suo successore alle finanze, ancora Magliani, nel bilancio di previsione per il 1880, cambiò in avanzo il disavanzo.³²

Certo i dati fiscali, fotografia della crescita economica, sembrarono confortare l'euforia del ministro e diedero il tono alla esposizione finanziaria che fece nell'aprile del 1881.³³ Comparivano in aumento, di fronte alla previsione, l'imposta di ricchezza mobile per oltre 2 milioni; le tasse sulle successioni per quasi 5 milioni; le tasse di registro e bollo per più di 3 milioni; le dogane e i diritti marittimi per oltre 5 milioni; le tasse sul movimento ferroviario per un milione e i proventi delle strade ferrate di proprietà dello Stato per più di 3 milioni. Nel notevole progresso di quest'ultimo provento e nell'analogo non meno importante movimento delle entrate delle poste, che da 24 milioni nel 1876 erano salite a oltre 28 milioni nel 1880, e dei telegrafi, passati in quel periodo da 8 a oltre 10 milioni di prodotto, si ravvisava il promettente sintomo di un più prospero avvio dell'economia nazionale.

³¹ Si veda la *Esposizione finanziaria fatta alla Camera dei Deputati dal Ministro delle finanze Agostino Magliani nella tornata del 4 maggio 1879*, Roma, Eredi Botta, 1879, *passim*.

³² Per la narrazione analitica di queste vicende si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 91-133.

³³ Si veda la *Esposizione finanziaria fatta alla Camera dei Deputati dal Ministro delle finanze Agostino Magliani nella tornata del 3 aprile 1881*, Roma, Eredi Botta, 1881, *passim*.

Ma questi dati, per rendere credibile l'entusiasmo del ministro, avrebbero dovuto misurarsi con gli obiettivi perseguiti, l'avviata e graduale abolizione del macinato, l'esecuzione di grandi opere pubbliche, il contenimento delle spese e ora un nuovo grande obiettivo, l'abolizione del corso forzoso.³⁴

Per la verità Magliani non nascose le condizioni necessarie per assumere questo provvedimento e per garantirne, nel tempo, gli effetti benefici: il pareggio raggiunto nel 1876, l'avanzo annuale che andava crescendo e che per il 1879 aveva calcolato in 42 milioni, la certezza di ulteriori avanzi anche negli anni futuri, il sensibile miglioramento della bilancia commerciale.

Invece, nel corso della discussione pochi furono gli interventi autorevoli e problematici e soprattutto le riflessioni non vennero dalla maggioranza. Luzzatti, nonostante fosse uno dei più ardenti fautori del progetto, non nascose 'le proprie titubanze' per le connessioni con la crisi monetaria. Amplessime furono le considerazioni di Minghetti non "sul fine che è ottimo" ma sul contesto.

Volere al contempo – disse – una politica forte, un grande esercito, una marina formidabile, un immenso sviluppo di lavori pubblici e volere, nello stesso tempo, abbassare le imposte, sollevare comuni e contribuenti, congiungere due politiche siffattamente contrarie, a me sembra impossibile.³⁵

Ma questi argomenti non potevano certo fare riflettere sul rigore necessario, nel presente e nel futuro, quei molti retori che, invocando Ovidio, "audentem fortuna juvat", approvarono la legge.³⁶

Gli effetti furono immediati quando, nell'aprile del 1883, fu, al fine, attuata l'abolizione del corso forzoso. Sulle esportazioni il corso del cambio migliorato ebbe effetti sfavorevoli, mentre ne ebbe di favorevoli sulle importazioni e non era cosa da poco in una fase di crescita orientata verso il mercato interno: non a caso alcuni organi di stampa, più sensibili alle esigenze dell'industria, e in particolare di quella laniera, ricordarono che il corso forzoso era pur sempre un'utile barriera protezionistica.³⁷ Anche il capitale straniero, di fronte alla restaurata credibilità dell'Italia, affluì in modo massiccio e stante la dichiarata ostilità di Parigi, dopo la firma della Triplice Alleanza nel 1882, non

³⁴ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XIV, Unica, *Discussione*, p. 4998.

³⁵ Così il 10 febbraio 1881 alla Camera, M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 63-93: 73-74.

³⁶ È la legge 7 aprile 1881, n. 133.

³⁷ Si veda I. SACHS, *L'Italie, ses finances et son développement économique depuis l'unification du Royaume (1859-1884)*, Paris, 1885, p. 631 sgg.

saranno più soltanto capitali francesi: secondo la stampa depretisina questo era il vero intento coltivato e perseguito dal presidente del Consiglio.

Una situazione siffatta destò in molti il più roseo ottimismo che sembrò giustificato, per alcuni anni, dall'espansione di attività diverse dalla consolidata industria tessile ma che avrebbe dovuto comportare anche un'attenta riflessione sulla necessità di innovare impianti e attrezzature.

Ottimismo meno giustificato negli uomini di governo perché "tutti gli indici di una migliorata situazione erano incrinati dalla crisi economica, di cui si incominciavano a vedere i segni preoccupanti".³⁸

Invece, non solo il settore privato ma anche lo Stato si indebitò massicciamente all'estero e così, quando esploderà la crisi e i capitali si ritireranno dalla periferia al centro del sistema finanziario, l'Italia dovrà affrontare anni duri per fuoriuscire dal baratro finanziario e bancario.

Ma anni che non saranno ugualmente duri per tutti perché la prolungata depressione mondiale e nazionale e la concentrazione delle risorse del paese sui settori più forti, più potenti, a scapito dei consumatori, avrebbe dovuto essere accompagnata da una sapiente ed equa politica fiscale per non gravare soprattutto sui ceti più modesti e deboli: ma questa attenzione non vi sarà e, anzi, via via scemerà generando dure e violente reazioni.³⁹

7. "IL TORRENTE DELLE SPESE NON NECESSARIE" E LA NON CORRETTA IMPUTAZIONE AL SOLO MINISTRO DELLE FINANZE AGOSTINO MAGLIANI

Tornando ai primi anni '80 proprio perché nel 1884 era stata abolita del tutto la tassa sul macinato, senza una completa copertura e un anno prima, nel 1883, era stato abolito anche il corso forzoso, per coerenza si sarebbe dovuto porre un freno alle spese, come ben sapeva lo stesso Magliani che, con Depretis, rimase ministro delle finanze dal suo quarto governo (1881) all'ottavo e ultimo (1887).

Proprio perché l'esercizio 1884-85 si prospettava "con un disavanzo effettivo di ben 34 milioni" (e il consuntivo si rivelerà quasi il doppio)⁴⁰ occorreva attuare, disse Magliani nell'esposizione finanziaria del 7 dicembre 1884, "con

³⁸ Così G. LUZZATTO, *L'economia italiana* cit., p. 160.

³⁹ Si veda *infra* e ai capitoli sesto e settimo.

⁴⁰ Il conto consuntivo 1884-1885, dirà Giolitti il 24 febbraio 1886, rivelerà "tre fatti piuttosto gravi, il primo che sono state fatte delle spese non regolarmente nella gestione delle ferrovie, il secondo che si continua a fare delle spese non autorizzate dalla legge di bilancio, il terzo che esiste un deficit" (così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 35 sgg.).

fermezza un programma di politica finanziaria di saggezza e di raccoglimento” il che imponeva un freno soprattutto alle spese per i lavori pubblici e in minor misura a quelle per le forze armate.⁴¹

“Se si fossero contenute in 60 milioni all’anno, come la legge del ’79 stabiliva, le spese per le costruzioni ferroviarie” scriveva Luzzatti nello stesso 1884 e se si fossero discusse nell’83 a fondo, in pubblico Parlamento le previsioni dell’84, che è l’anno critico, se non l’anno fatale della finanza italiana [...], è fuor di dubbio che il governo e il Parlamento si sarebbero avvisti della gravezza della situazione, della imminenza del disavanzo.

“I nostri consigli non furono ascoltati”, soggiungeva Luzzatti, “il torrente delle spese non necessarie si è gonfiato” e si riferiva, in particolare, alle opere pubbliche per cui “si erano ipotecate le spese di una intera generazione” e “alla spesa degli eserciti permanenti”.⁴²

E bene solo soggiungere che, per una malintesa e riduttiva lettura delle parole pronunciate nel fervore della polemica politica e volte a dividere Depretis (dal quale si riteneva di non potere prescindere) da Magliani (che non era ritenuto così insostituibile), finì per delinearsi un ritratto semplicistico dell’uomo che, per più tempo, resse il ministero delle finanze negli anni ’80. Ne derivò anche, ciò che più conta, una qualche difficoltà a comprendere i veri termini della questione quando si scriverà, sulla fine del secolo XIX, a consuntivo, che

Agostino Magliani era un uomo di vasta cultura, di mente elevata e serena, ed estranea alle gare dei partiti, ma sventuratamente, o sia per ragione del suo carattere, o sia per l’abitudine contratta nella sua vita di pubblico funzionario, invece di seguire una politica propria, e dare a tutto l’andamento della cosa pubblica quella saggia e opportuna direzione che senza dubbio la sua mente intuiva, egli non seppe o non volle mai essere che il compiacente ed abile strumento della politica altrui.⁴³

E invero era semplicistico, e anzi contraddittorio, ascrivere a Magliani alcune scelte importanti, quali l’abolizione del macinato e del corso forzoso, e poi imputare solo alla debolezza di carattere del ministro “le continue transazioni dilapidatorie del pubblico erario”, l’accondiscendenza verso “i raccattatori di risarcimenti più o meno patriottici” e “per ferrovie più o meno necessarie” o per la “salvezza di riparazioni a industrie più o meno sofferenti”.⁴⁴

⁴¹ A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sess. unica, *Discussioni*, pp. 9957-9958.

⁴² Così L. LUZZATTI, in «L’Opinione» del 2, 6 e 8 luglio 1884.

⁴³ A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., II, p. 129.

⁴⁴ Così L. LUZZATTI, in «L’Opinione» del 6 luglio 1884.

Lo scrisse Bonghi che, con riguardo alla promessa e mancata realizzazione degli obiettivi finanziari e fiscali, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio e quindi la razionale riforma del sistema tributario (sono ancora concetti di Magliani nell'intervento sopra ricordato), era impossibile scindere le responsabilità del ministro da quelle dell'intero governo⁴⁵ nell'aver reso il bilancio dello Stato "una gran finzione attraverso la quale ciascuno cerca di vivere a spese di tutti gli altri".⁴⁶

8. IL GENERALE AUMENTO DELLA SPESA PUBBLICA IN EUROPA TRA OBIETTIVE NECESSITÀ, CEDEVOLZZE ISTITUZIONALI E ARTIFIZI CONTABILI

Accantonate, quindi, le interpretazioni volte a fare del solo Magliani l'alfiere di una 'finanza allegra', e del suo cattivo esito il capro espiatorio, giova piuttosto considerare che la corrività nelle spese non era un problema solo italiano e non coinvolgeva solo le responsabilità dei ministri e del governo. Innanzi tutto, dalla metà degli anni '50 agli anni '70 erano fortemente cresciuti i totali della spesa pubblica in tutta Europa, e ben più dell'aumento della popolazione, tant'è che la spesa per abitante (espressa in franchi) dal 1854 al 1874 era aumentata in Austria-Ungheria da 26,43 a 52,47, in Belgio da 28,74 a 44,30, in Francia da 54,57 a 70,01, in Gran Bretagna da 46,36 a 57,79, in Prussia da 23,91 a 35,35⁴⁷ e non si era arrestata negli anni successivi.⁴⁸

Agirono in tale senso, ragioni obiettive conseguenti all'aumento intensivo ed estensivo delle funzioni dello Stato, ma una causa tutt'altro che trascurabile, si leggeva nell'inchiesta fatta nel 1877 dal Cobden Club di Londra, era l'iniziativa indebitamente esercitata dai Parlamenti in materia finanziaria⁴⁹ tant'è che, in Francia, si arrivò a chiedere la "soppressione del diritto di iniziativa parlamentare in materia finanziaria per ovviare ai pericoli che l'enorme aumento del bilancio pubblico minacciava".⁵⁰

Lo sottolineò Luigi Luzzatti quando, nel 1884, scrisse:

La verità è che le spese vanno ingrossando a dismisura, non solo per effetto dei provvedimenti che il governo presenta, ma di quelli che il governo tollera o subisce.

⁴⁵ Così R. BONGHI, *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 385.

⁴⁶ Così il 25 febbraio 1886 G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 45-57 e ivi un'attenta analisi delle dichiarazioni di principio e delle scelte concrete.

⁴⁷ Si veda E. MORPURGO, *La finanza* cit., pp. XXIV-XXV.

⁴⁸ Si veda F. FLORA, *Manuale della scienza delle finanze*, Livorno, Giusti, 1921, 6ª ed., p. 42 sgg.

⁴⁹ *Correspondence relating the budget*, Londra, 1877.

⁵⁰ M. CHEVALIER, *De la suppression du droit d'initiative parlementaire en matière budgétaire*, «Journal des Economistes», Paris, 1884.

Ora tutto questo ci par grave; grave dall'aspetto costituzionale, più grave ancora dal finanziario. L'ordine costituzionale è turbato quando le iniziative di maggiori spese, o di abolire o scemare imposte, muovono dai singoli deputati o dalle commissioni parlamentari. E codesta la malattia dei Parlamentari francesi, che li ha ridotti a peggiorare in tal guisa le pubbliche finanze. Ma la Francia è ancora tanto ricca da poter commettere alcuni ultimi errori sulla finanza, forse impunemente; gli errori dell'Italia, invece, una politica finanziaria che imitasse anche di lontano quella della Francia dal 1878 ad oggi, ci piomberebbe in un caos inestricabile, dal quale non si uscirebbe più...⁵¹

Luzzatti trasferiva, così, nel dibattito politico e istituzionale le riflessioni di una attenta dottrina che, da alcuni anni, annotava come

è vano parlare di responsabilità ministeriale quando è permesso ad ogni singolo membro dell'Assemblea di proporre aumento di spese meno, sovente, per cause d'interesse generale che per solleticare l'amor proprio e soddisfare le esigenze del proprio collegio.

Codesta iniziativa parlamentare riesce, con forme diverse, agli effetti stessi dell'assolutismo. Quando si tratta di fare discorsi generali e vaghi, si predica moderazione; quando si viene alle applicazioni particolari ed ai voti per articoli, ciascuno si pronuncia per aumento di spese. Un deputato amorgeggia con l'agricoltura, uno s'interessa della marina, uno si picca di competenza militare, un terzo è invaso della questione sociale. Questi gusti e queste fantasie si traducono in domande di nuove spese ..., tanto più c'è da preoccuparsi dell'avvenire in quanto la pratica dell'illimitata iniziativa viene per lo più sostenuta dall'Assemblea, dalla stampa, dalla dottrina, come un prezioso acquisto del sistema rappresentativo.⁵²

Non si trattava, quindi, di una debolezza imputabile, in Italia, al solo Depretis e tanto meno al solo Magliani o a entrambi perché il problema era ben più ampio attenendo al ruolo stesso del Parlamento e del governo.

Il fatto è che il principio "no taxation without representation" non era divenuto, in Italia, quello che era in Inghilterra, e cioè una norma che, seppure non scritta, disciplinava e governava l'intero settore finanziario pubblico, sia sul versante delle entrate che su quello delle spese e con l'occhio attento al governo ma anche al Parlamento, nella consapevolezza che anche il secondo poteva minacciare la libertà dei singoli e della società quanto l'arbitrio del primo.⁵³

⁵¹ L. LUZZATTI, in «L'Opinione» del 9 febbraio 1884.

⁵² G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, pp. 94 e 97.

⁵³ Si veda *retro* al cap. quarto.

Se ne deduceva, quindi (in Gran Bretagna), per antica e quasi sempre osservata consuetudine, che la Camera dei Comuni doveva sorvegliare effettivamente l'impiego delle risorse prelevate, doveva periodicamente, e con grande incisività, controllare il complesso processo decisionale finanziario mentre solo la Corona poteva fare conoscere ai 'Comuni' le necessità pecuniarie e finanziarie del governo, onde il Parlamento non poteva votare nessuno stanziamento se non l'avessero chiesto i ministri sotto la loro responsabilità.⁵⁴

E i numeri, anche quelli sopra riportati, sembravano confortare queste scelte tant'è che la Gran Bretagna registrava, nel 1874, il minimo aumento percentuale della spesa per abitante e un perfetto equilibrio tra entrate (1,873,046,825) e spese (1,873,201,000).

La prassi parlamentare italiana, al di là degli omaggi verbali, si era allontanata, via via, dalla tradizione anglosassone e subiva il fascino del modello europeo continentale e in particolare di quello della vicina Francia, le cui vicende erano ricche di suggestione sull'animo di tanti italiani di cultura tutta francese.⁵⁵

Non a caso, negli anni '80, Lampertico osservava che

la teoria inglese ha ceduto il campo ad una larga partecipazione della Camera nel dare impulso alle spese essa medesima, votando danaro che la corona non chiede e, conseguentemente, inducendo nella necessità se medesima e il governo del re ed il Senato a provvedere alle spese al di là dei limiti in cui la spesa era contenuta nella proposta governativa.⁵⁶

Non si comprese, in Italia, che se il Parlamento rinunciava al proprio ruolo di custode della libertà e dell'autonomia della società civile e si impiccava del governo, per cui ogni deputato si arrogava "il diritto di pronunciarsi per aumento di spese", esso avrebbe perso il proprio ruolo di garante e sarebbe divenuto altra cosa, un centro di potere pronto a elargire danari, fondi, favori.

Questo intendeva dire Arcoletto quando scriveva che "cotesta iniziativa parlamentare riesce, con forme diverse, agli effetti stessi dell'assolutismo" e cioè che veniva meno il ruolo dialettico del Parlamento a tutela della società.

⁵⁴ Per la illustrazione delle 'buone' ragioni sottese a questa prassi si veda J. BENTHAM - P.E. DUMONT, *La tattica parlamentare*, «Biblioteca di Scienze politiche», diretta da A. Brunialti, IV, parte seconda, Torino, Unione tipografica editrice, 1888, pp. 762-764.

⁵⁵ E anche i comportamenti erano simili se, con riguardo al piano 'Freycinet' elaborato nei primi anni '80 per la costruzione di ferrovie e di canali, si scrive che "a dégénère en la construction de coûteuses et inutiles voies électorales" (così G. DUBY, *Histoire de la France*, Paris, Larousse, 1987, p. 459).

⁵⁶ F. LAMPERTICO, *Lo Statuto ed il Senato*, Milano, ed. Forzani, 1886, p. 206.

Esso avrebbe governato al pari del governo e avrebbe così perso, come accadde, anche prestigio: e di qui al più esplicito 'antiparlamentarismo' il passo era breve.

Nella situazione data, l'auspicio che fosse lasciata al governo l'iniziativa di ogni proposta di nuove spese, al di là della speranza manifestata da qualche illustre studioso,⁵⁷ non si avverò.

9. L'EROSIONE DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SULLA GESTIONE FINANZIARIA NEL MUTATO RAPPORTO DI FORZA TRA LA DESTRA E LA SINISTRA STORICA

Quelle esposte essendo le accresciute esigenze e la mutata realtà, non c'è da stupirsi se si diffusero anche gli accorgimenti contabili e finanziari per nascondere, anche al Parlamento e a maggior ragione, all'opinione pubblica, la qualità, la quantità e la durata delle spese.

Lo denunciò Giolitti, a metà degli anni '80, che "i bilanci dello Stato non sono conosciuti dal paese, che i medesimi sono presentati davanti alla Camera in modo che non vi si vedano chiaramente rappresentate le vere condizioni della finanza" mentre, soggiunse lo stesso Giolitti, "in questo modo soltanto si può frenare la soverchia domanda di spese".⁵⁸

A ben guardare, non si trattava di un fenomeno esclusivamente italiano⁵⁹ e l'oscurità dei bilanci non era imputabile ai soli artifici di Agostino Magliani tant'è che l'intento di nascondere, con falso pudore, i debiti gli sopravviverà.

Vi concorrevano la complessa struttura contabile del bilancio italiano e del debito ("Un bilancio architettato in tale modo diventa una specie di logogrifo che pochi possono comprendere", si scriverà)⁶⁰ ma, proprio dai primi anni '80 un ruolo non irrilevante giocavano anche i mutati equilibri delle forze politiche all'interno del Parlamento e un consistente rimescolamento di posizioni all'interno della stessa Sinistra storica.

Per riparare ai cennati gravi inconvenienti, era inutile volgere lo sguardo al passato e rimpiangere gli anni, lontani, nei quali Quintino Sella, nel 1869, nel 1870, nel 1873, aveva duramente e vigorosamente, ma con quanta fatica, difeso la regola che voleva affidata al solo governo la iniziativa di nuove spe-

⁵⁷ Cfr. A. BRUNIALTI, *Stato moderno*, Torino, UTET, 1891.

⁵⁸ Così il 12 marzo 1885, G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 14.

⁵⁹ Si veda A. PUVIANI, *Teoria della illusione finanziaria* cit., pp. 80 sgg.

⁶⁰ Così M. FERRARIS, *Finanza ed economia nazionale*, «Nuova Antologia», fasc. 121, 16 gennaio 1892, p. 290 e anche L. RAVA, *Il Sindacato parlamentare sull'amministrazione e il Bilancio*, «Rivista di diritto pubblico», 1890, p. 264.

se⁶¹ con l'occhio attento alla più rigorosa tutela dell'equilibrio del bilancio pubblico.

Dieci anni dopo il contesto europeo e mondiale, tutto centrato e volto alle sfide globali, dettava un'agenda degli obiettivi che andava al di là del monito di Minghetti il quale, durante il dibattito sull'abolizione del macinato, rivolto all'intera sinistra disse:

Smettete i grandi lavori pubblici, lasciate che l'iniziativa privata li intraprenda e li compia. Riducete di numero l'esercito, cessate di arrovelarvi a costruire smisurate macchine ferrate che solchino il mare, fate una politica davvero economica, davvero pacifica. L'Italia sarà modesta, non pretenderà di sedere fra le grandi potenze, ma sarà meno colpita da imposte, potrà abolire non solo il macinato.⁶²

Negli anni '80 era proprio questo il dilemma che si poneva dinanzi alla classe dirigente e cioè se l'Italia dovesse essere in Europa l'ultimo dei primi o il primo della seconda fila.

Quale che fosse la scelta preferibile, a influenzarla giungeva ormai debole la voce della Destra storica che, nel 1876, era uscita dalle elezioni drasticamente ridimensionata e con la sensazione di avere subito una catastrofe irreversibile tanto che, da allora, i suoi leaders (anche Sella) avrebbero cercato accordi trasversali con questa o quella componente della Sinistra anche dopo la crescita dei consensi alle elezioni del 1880.

Né migliore sorte ebbero le battaglie sulla più importante delle riforme di Depretis, quella elettorale che allentò i vincoli del censo e dell'età, ampliando l'elettorato dal 2,2 al 6,9 per cento dei cittadini.⁶³ Vi fu chi tentò di limitare l'allargamento del diritto di voto, chi rilanciò con la proposta del suffragio universale, ma finì per avere buon esito l'intento della Sinistra, nel 1882, di ritagliarsi un corpo elettorale a propria misura onde, da quell'anno, la vecchia Destra cessò di esistere come gruppo unitario e soprattutto come possibile alternativa di governo.

D'altro canto, secondo quanto Zanardelli scriveva a Cairoli, difficile era la formazione di un ministero omogeneo e forte di Sinistra specie dopo che le stesse elezioni del 1880 avevano sancito la sconfitta di Cairoli (il suo terzo e ultimo governo si dimetterà nel maggio del 1881) e avevano premiato la componente meno radicale della Sinistra rafforzando la posizione di Depretis che,

⁶¹ Si veda B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., pp. 49-50 e anche G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., p. 286.

⁶² Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., VIII, pp. 20-41.

⁶³ Si veda P. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit., pp. 83-84.

sino alla morte (1887), sarà l'unico vero fulcro della vita politica italiana nel complesso gioco delle maggioranze parlamentari.

10. LE ELEZIONI DEL 1882, LA DISSOLUZIONE DELLA STESSA SINISTRA COME PARTITO UNICO DI GOVERNO E IL RAFFORZAMENTO DELL'ESTREMA SINISTRA

Alla Camera non si affrontavano, quindi, due forti partiti contrapposti,⁶⁴ forse neppure lo potevano e, nonostante la presenza di combattive organizzazioni anarchiche e socialiste, non esisteva ancora un forte partito della classe operaia su scala nazionale, capace di proporre una possibile alternativa democratica e parlamentare al potere della borghesia e neppure i cattolici disponevano ancora di organizzazioni nazionali a struttura partitica:

È da sperare, scriveva Silvio Spaventa, che, con l'allargamento del voto, facendo partecipi al governo dello Stato altri ceti che abbiano ideali e intenti diversi, si produca quella differenza di partiti, che oggi manca, corrispondente a quella dualità di tendenze da me accennata di sopra.⁶⁵

I radicali e i cattolici, i repubblicani e i socialisti, per altro, se non erano ancora una alternativa, con i loro programmi e proclami, incutevano, nei liberali di ogni appartenenza e sfumatura, il timore che non fosse così scontata la loro fedeltà alle istituzioni; inducevano, cioè, il convincimento che lo Stato liberale, nazionale e laico, appena costituito, fosse accerchiato e minacciato da rilevanti forze antisistema.

Di qui, dal timore della radicalizzazione della lotta politica, nacque una forte spinta dei moderati di ambedue le parti, la Destra e la Sinistra,

a formare alla Camera, come disse Bonghi, in nome della nazione e della patria, una maggioranza sufficiente a sostenere un governo capace di una retta e rigorosa politica interna e con questa d'una netta e rigorosa politica estera.⁶⁶

L'invito fu raccolto da Depretis – ai primi di ottobre del 1882, ancora una volta a Stradella, incitò i candidati 'conservatori a trasformarsi' – e l'invocata e realizzata alleanza fu premiata, di lì a pochi giorni, dagli elettori che, a seguito della nuova legge elettorale (definita da Depretis "il suffragio universale pos-

⁶⁴ Così B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 18 sgg.

⁶⁵ S. SPAVENTA, *La politica della Destra* cit., p. 407 sgg.

⁶⁶ Così R. BONGHI a Napoli nell'agosto del 1882 come citato da S. ROGARI, *Ruggiero Bonghi nella vita politica dell'Italia unita*, Napoli, Vivarium, 2001, p. 52.

sibile"),⁶⁷ erano aumentati da 600.000 a circa 2 milioni, un quarto dei maschi maggiorenni. Dopo di che, dirà Francesco Crispi,

l'onorevole Depretis, abile nocchiero e forse il più abile... il primo anno tolse il pretesto dei partiti anarchici (disse in pericolo le istituzioni, che nessuno attaccava e strinse intorno a sé gli uomini timorati e amici dell'ordine)... e così procedendo si venne al voto del 19 maggio 1883 col quale si scompose la Sinistra e gli ultimi residui della Destra sparirono.⁶⁸

In realtà, la semplificazione crispina non corrispondeva alla realtà non solo perché i 'moderati' filogovernativi continuarono ad avere un programma distinto da quello dei depretesini, ma anche perché, ai margini dello schieramento favorevole al gabinetto Depretis, si formarono due residue opposizioni liberali che difesero la propria rispettiva tradizione, l'una che operò sulla base di una piattaforma programmatica ultraliberista e antistatalista, contestando la politica governativa espressione del blocco oligopolistico dominante e l'altra che non abbandonò le posizioni di Sella e di Spaventa: e le distinzioni tra questi gruppi si vedranno al momento del voto delle convenzioni ferroviarie.⁶⁹

Anche sul versante opposto non venne meno la dialettica parlamentare perché, come scrisse Giolitti,

la dissoluzione della Sinistra come partito unico di governo fece un altro passo, col ritiro, nel maggio 1883, di Zanardelli⁷⁰ e di Baccarini⁷¹ dal ministero (Depretis formerà il suo quinto governo) e la costituzione della famosa Pentarchia, che aveva a capo Cairoli, Crispi, Nicotera, e gli stessi Baccarini e Zanardelli, anche se questo gruppo,⁷² per mancanza di una più profonda ragione ideale, non uscì mai dai limiti di un'antitesi personale a Depretis.

Separato dalla Pentarchia (sono ancora parole di Giolitti) vi era il gruppo detto dei 'dissidenti',

⁶⁷ Discorso pronunciato da Agostino Depretis al banchetto offertogli dai suoi elettori di Stradella il giorno 8 ottobre 1882, Torino, 1882, p. 5.

⁶⁸ Da un discorso elettorale pronunciato a Palermo il 19 maggio 1886 in F. CRISPI, *Scritti e discorsi politici*, Torino, Roux e Viarengo (s.d.), p. 567 sgg.

⁶⁹ Si veda G. SAVO, *La Destra e le convenzioni ferroviarie tra statalismo ed esercizio privato* («Rassegna Storica del Risorgimento», 2009).

⁷⁰ Cfr. G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 226.

⁷¹ Cfr. A. BACCARINI, *Discorsi politici* (1876-1890), Bologna, Zanichelli, 1907, p. 63.

⁷² Il 25 novembre 1883 i cinque leader riunirono al Grand Hotel di Napoli quattrocento personalità politiche e intellettuali, tra cui ben novanta deputati, ma, alle successive elezioni del 1886, la Pentarchia era già dissolta.

che combattevano il ministero sopra tutto per la finanza del Magliani, ma si tenevano distaccati dalla Pentarchia per varie ragioni, ma soprattutto perché temevano quella politica estera, così detta delle 'mani nette' con la quale il Cairoli, capo riconosciuto della Pentarchia, ci aveva condotti al grave scacco di Tunisi: a questo gruppo, a cui io mi ascrissi quando passai all'opposizione, appartenevano quasi tutti gli uomini che poi divennero Presidenti del Consiglio, cioè Rudinì, Sonnino, Pelloux ed io oltre Berti, Villa, Chimirri, Lacava ecc. Eravamo quarantacinque; facevamo parte di quasi tutte le Commissioni e costituivamo così una forza parlamentare importante.⁷³

Per non dire del partito radicale, costituitosi nel 1878 sotto la guida di Agostino Bertani, l'illustre medico che collaborò con Depretis per la compilazione del codice sanitario e meritò gli elogi di Croce.⁷⁴ Accettava, sì, il regime istituzionale monarchico, ma non consentiva l'indirizzo ritenuto troppo accomodante di Depretis e, neppure, di Cairoli. Rivendicava, lo disse lo stesso Bertani il 22 giugno 1884, una nuova e più ardita politica i cui punti di forza erano il suffragio universale (un postulato mazziniano che, in occasione del dibattito sulla nuova legge elettorale, fu sostenuto in Parlamento anche da uomini politici lontanissimi dal mazzinianesimo), la 'nazione armata' (un'idea del Cattaneo), l'abolizione del giuramento e l'indennità per i deputati, misure per una più accentuata laicizzazione dello Stato e per un più ampio decentramento e, seppure con un progetto generico, l'imposta progressiva.⁷⁵

Ma non era certamente quest'ultimo tema – dell'imposta progressiva si era discusso a Roma nel marzo del 1874 anche al tredicesimo Congresso generale delle Società operaie Italiane Affratellate⁷⁶ – a turbare chi allora governava e governerà l'Italia, quanto piuttosto l'irredentismo, il movimento politico sorto sul finire degli anni '70 per rivendicare la liberazione delle province ancora soggette all'Austria:⁷⁷ dirà, di lì a pochi anni, Depretis che "l'accordo con le potenze centrali, ci ha pur dato l'occasione di esercitare un nobile ufficio, di cooperare alla pace d'Europa, a beneficio universale della civiltà".⁷⁸

⁷³ Così G. GIOLITTI, *Memorie* cit., I, p. 36 sgg.

⁷⁴ Si veda J. WHITE MARIO, *Agostino Bertani e i suoi tempi*, 2 voll., Firenze, 1888.

⁷⁵ Si veda A. BERTANI, *Discorsi parlamentari*, Roma, 1913, pp. 557-566.

⁷⁶ Si veda G. SPADOLINI, *I Repubblicani dopo l'unità* cit., p. 28.

⁷⁷ A seguito dei dolorosi incidenti di piazza Sciarra gravi furono le conseguenze sullo stesso ordine pubblico: sassi contro la carrozza dell'ambasciatore austriaco, grida di morte al "tuo padrone boia", attacchi agli stemmi imperiali, dimostrazioni scolastiche, scioperi universitari, banchetti anticlericali, fiaccolate repubblicane, comizi dell'Estrema: si veda la ferma risposta di A. DEPRETIS, *Discorsi parlamentari* cit., VIII, pp. 267-268.

⁷⁸ Così A. DEPRETIS, l'8 maggio 1885, in *Discorsi parlamentari* cit., p. 599.

Era lontano da quest'ultima tematica, ma in Parlamento sedeva accanto ai radicali e ai pochi deputati repubblicani, Andrea Costa, il primo eletto, dopo l'allargamento del suffragio elettorale, di una futura pattuglia socialista: tutti assieme, una esigua minoranza, costituivano l'Estrema Sinistra.⁷⁹

E proprio quest'ultima fu premiata perché le elezioni dell'ottobre del 1882, se registrarono l'ottimo successo dell'alleanza trasformista, videro anche il raddoppio dei seggi dell'Estrema (come Depretis aveva previsto), nonostante o forse proprio per la morte, recente, di Garibaldi che assunse il valore di un grande 'rito' laico perché tutti i circoli anticlericali, radicali e massonici del paese si erano mobilitati per esaltare nel 'cavaliere dell'ideale' il simbolo supremo della lotta all' 'oscurantismo' e alla 'reazione'.⁸⁰

11. IL COSIDDETTO 'TRASFORMISMO' E UNA POLITICA FINANZIARIA E FISCALE INNOVATIVA COME POSSIBILE STRUMENTO (NON DI IMMOBILISMO MA) DI STABILITÀ: UNA PRIMA VERIFICA

Agli occhi di chi era abituato alle storiche contrapposizioni, le scelte del 1882-83 apparvero una soluzione trasformistica e così fu chiamata ingenerando, sulla locuzione 'trasformismo', una polemica che ancora non è sopita⁸¹ perché, si dice e si ripete, esso esprime l'incapacità della vita politica italiana ad assurgere a lotta di principi, la sua perpetua tendenza a scadere sul piano dei personalismi, insomma una tabe 'naturale e congenita'.

Per altro una cosa è certa, e lo si diceva già allora, che se "la parola ha avuto cattiva fama⁸² che si è ripercossa sull'uomo,⁸³ accusato di scetticismo e di cinismo, né al trasformismo mancarono profonde ragioni politiche né il Depretis meritava questi giudizi".⁸⁴

⁷⁹ Si veda S.M. GANCI, *L'Italia antimoderata. Radicali, repubblicani, socialisti autonomi dall'unità ad oggi*, con prefaz. di E. Morelli, Parma, Guanda, 1968.

⁸⁰ Nelle elezioni suppletive, tenute nel gennaio del 1883, rimase famosa la vittoria, nel collegio di Piacenza, di Felice Cavallotti sul principe Ruspoli.

⁸¹ Si veda S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale 1861-1914*, Roma-Bari, Laterza, 1998, ma per la ricchezza dei riferimenti agli interventi di coloro che il 'trasformismo' sostennero o duramente avversarono si veda anche G. SPADOLINI, *I radicali dell'Ottocento*, Firenze, Le Monnier, 1977, 3ª ed. agg., pp. 109-179.

⁸² "Questa trasformazione suppone la putredine" disse il 14 maggio 1883 F. CAVALLOTTI, *Discorsi parlamentari*, 2 voll., Roma, 1914, I, pp. 444-445.

⁸³ "Egli, il Depretis, è nato malfattore politico, come si nasce poeta o ladro", scriveva un suo implacabile nemico: si veda F. PETRUCELLI DELLA GATTINA, *Fattori e malfattori della politica europea contemporanea*, Milano, 1881, pp. 367-368 e per la sintesi di tutti i giudizi negativi, G. SPADOLINI, *L'opposizione laica nell'Italia moderna (1861-1922)*, Firenze, Le Monnier, 1988, pp. 38-42.

⁸⁴ Così G. GIOLITTI, *Memorie* cit., I, p. 36 sgg., ma si veda anche, oltre alle note pagine di Cro-

Obiettive erano le difficoltà del quadro politico perché non era facile immaginare accomunati in un solo partito i fautori dei vecchi regimi preunitari e del clericalismo con gli uomini della Destra storica, politicamente identificati, sino in fondo, con l'unità nazionale e con il progetto liberale; così come non meno difficile era immaginare la Sinistra monarchica di Depretis strettamente legata a coloro che negavano tuttora la legittimità della soluzione del 1860.

Così, disse Minghetti (non nuovo a queste aperture estudioso),⁸⁵

Quando la legge elettorale ha aperto un nuovo periodo della vita politica d'Italia, quando quegli argomenti sui quali fummo discordi erano diventati legge dello Stato [...] noi abbiamo creduto che l'opposizione non rappresentasse che un ricordo di antichi rancori ai quali la nuova generazione venuta in questa Camera non doveva né poteva prendere parte [...] ed io stimai debito di patriottismo di sostenere l'onorevole Depretis.⁸⁶

Il cosiddetto trasformismo rappresentava, quindi, in chi se ne fece fautore, il punto di equilibrio delle forze politiche tradizionali (seppure non tutti vi aderirono), un'alleanza volta a impedire la morte per stritolamento di uno Stato ancora giovane e costituzionalmente debole. Intendeva, quindi, raccogliere attorno a Depretis "un gran numero di elementi liberali presi da ogni parte della Camera e formare una maggioranza salda di governo" anche nella speranza (queste sono parole di Sonnino)⁸⁷ che essa, in una fase preparatoria del "lavoro di risanamento della nostra vita politica", divenisse la cornice contingente dell'auspicata riorganizzazione dei partiti per la formazione di "un vero partito di governo".

Ma se così è, e cioè se quel progetto, fortemente voluto e preparato da Depretis, era volto a creare una maggioranza salda di governo, a contrastare la ulteriore disarticolazione in interessi e clientele locali e anche a isolare le forze antisistema (radicali, rivoluzionari e clericali), è lecito chiedersi se il disegno fu condotto con una strategia dinamica guidata dall'intento, audace, ma possibile, di contrastare lo sfaldamento e di rompere l'accerchiamento o piuttosto da un approccio statico dominato da un eccesso di prudenza.

ce e di Chabod, Giustino Fortunato che scriverà: "Di lui... sbollite le passioni... sarà possibile rettamente apprezzarne l'opera, assai ingrata e difficile" (così G. FORTUNATO, *Prefazione a I moribondi del palazzo Carignano*, di F. Petruccelli della Gattina, Bari, 1913, p. XIV).

⁸⁵ Si veda J.K. BLUNTSCHLI, *Dottrina generale dello Stato moderno*, Napoli, Vallardi, 1879.

⁸⁶ Così M. MINGHETTI, il 24 giugno 1884 e il 16 dicembre 1885 alla Camera in *Discorsi parlamentari* cit., VIII, pp. 316-318 e p. 429.

⁸⁷ Sarà l'auspicio e lo scopo di tutta la sua vita: si vedano le relazioni di H. ULLRICH e P. BALLINI, in *Sidney Sonnino e il suo tempo*, I, a cura di P. Ballini, Firenze, Olschki editore, 2000.

È evidente, infatti, che se il trasformismo rispondeva all'esigenza di stabilità (in quattro governi con Depretis agli Interni, Mancini agli Esteri, Magliani alle Finanze-Tesoro i quattro ministeri fondamentali non cambiarono guida) questa non è sinonimo di immobilismo.

E sembrava che tale non dovesse essere, stando alle parole e ai propositi di Marco Minghetti, che, nel maggio del 1883, in un abile e difficile discorso, oppugnò il ritratto del Depretis quale uomo "solo capace di destreggiarsi tra i partiti, usufruttare le opposte passioni, ricorrere sempre agli espedienti" e affermò che nel 'trasformismo' v'era, in prima linea, la necessità di "prendere coraggiosamente l'iniziativa di tutte le riforme", senza spaventarsi di certe idee, per non essere travolti dalla 'marea demagogica' alla quale "nessuna forza umana ormai oppone una diga".

E fra le riforme più importanti lo stesso Minghetti poneva "quella di allargare le attribuzioni dei corpi locali e dare a questi maggiore libertà" (il liberale bolognese proprio nei primi anni '80 rilanciò il suo progetto "di enti che fossero più potenti delle province o almeno di molte delle nostre provincie") a condizione che "quanto maggiori sono le attribuzioni che si vogliono dare ad un Ente locale, tanto bisogna assicurarsi che esso abbia le forze anche materiali a bene reggerle".⁸⁸

Ebbene, venendo al tema di questa storia, proprio una politica finanziaria e fiscale innovativa poteva essere lo strumento per prendere l'iniziativa delle riforme, per rompere l'accerchiamento.

Lo aveva detto Depretis, nel 1876, che la riforma tributaria era 'la questione urgente' per garantire la necessaria elasticità del bilancio e per avviare una migliore distribuzione delle imposte.

Lo suggeriva una precedente esperienza di connubio forse difensiva, sicuramente dinamica, quella cavouriana,⁸⁹ acutamente evocata da Giustino Fortunato quando disse che, dalla crisi dei partiti storici della Destra e della Sinistra, poteva sorgere

come in Piemonte nel 1852 per opera del conte di Cavour una salda, una sana trasformazione delle parti parlamentari, dalla quale possa un giorno venir fuori... il partito progressista, rifatto a vita giovane dagli elementi più severamente e largamente liberali, tutto intento alle due più gravi questioni che ci serba l'avvenire, la sociale e la religiosa.

E lo stesso Fortunato, nell'individuare i tre provvedimenti che "avrebbero segnato una linea democratica", aggiungeva che "l'abolizione del macinato

⁸⁸ Così M. MINGHETTI, *I partiti politici* cit., pp. 240-249.

⁸⁹ Si veda R. ROMEO, *Dal Piemonte sabaudo all'Italia liberale*, Torino, Einaudi, 1963, pp. 262-263.

non doveva preludere ad altre imposte a ugual danno delle classi povere delle campagne non ancora legalmente rappresentate” e indicava come riforma irrinunciabile quella dei tributi secondo equità e giustizia.⁹⁰

Proprio l'evocato Cavour, tra il 1851 e il 1856, aveva realizzato una riforma tributaria⁹¹

ispirata a quei principi liberali e veramente democratici, posti in atto in Inghilterra nelle celebri riforme di Peel, che consiste nell'alleggerire il carico dei tributi indiretti di consumo che gravano più sulle classi meno agiate e nell'allargare, invece, il campo delle imposte dirette, introducendone di nuove o nel riordinare le antiche e nel consolidare per tal modo lo stato delle finanze.⁹²

Orbene, anche negli anni '70 e nei primi '80, v'era la consapevolezza, diffusa dalle opere di J.S. Mill, del quale ogni giovane colto si diceva discepolo, del ruolo dei tributi a sostegno di una politica che non fosse di mera resistenza contro le classi 'pericolose', ma assumesse la promozione di una più larga e libera convivenza nella quale gli interessi egoistici propri fossero, più che difesi, ampliati e incrementati.

Così come vi era la consapevolezza dei mutamenti economici e sociali intervenuti negli anni più recenti, per il nuovo ruolo della ricchezza mobiliare, per l'emergere di nuovi ceti, per il nascere di nuovi bisogni.

Ne costituiva testimonianza l'approvazione, nel 1882, del nuovo Codice di Commercio, fortemente voluto dal ministro di grazia e giustizia, Zanardelli,⁹³ e splendidamente illustrato da Pasquale Stanislao Mancini, proprio per “soddisfare le odierne esigenze dei nostri traffici” e proprio per ciò lodato in tutta Europa.

E non a caso lo stesso Depretis, nel momento in cui, nell'ottobre del 1882, dichiarò realizzato il ‘programma della speranza’, come aveva chiamato quello del 1876 (la riforma elettorale, la legge sull'istruzione obbligatoria, l'abolizione della tassa sul macinato), non nascose che restava ancora molto da fare e *in primis* si impegnò a realizzare la perequazione fondiaria, il decentramento amministrativo, il rafforzamento dell'esercito, la revisione delle pensioni, lo sviluppo della marina mercantile, tutti interventi che presupponevano e implicavano anche una rivisitazione del sistema fiscale.⁹⁴

⁹⁰ Così G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno* cit., I, pp. 23-24.

⁹¹ Si veda al riguardo G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 105-109.

⁹² Così S. SPAVENTA, *Commemorazione di Giovanni Lanza fatta la sera del 14 aprile 1882 in Casale*, Casale, Tip. Paolo Bertero, 1882.

⁹³ Si veda l'ampio e ricco intervento di G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 445-487.

⁹⁴ *Discorso pronunciato dall'onorevole Agostino Depretis (8 ottobre 1882)* cit., p. 8.

12. IL RAGIONEVOLE CONTENIMENTO DELLE SPESE MILITARI AL SERVIZIO DI UNA PRUDENTE POLITICA ESTERA E COLONIALE

Questa è, quindi, l'ulteriore prospettiva su cui occorre soffermarsi, le scelte di politica fiscale operate nella stagione del 'trasformismo' depretisino, non senza avere indugiato ancora sulle spese e sui due settori che più furono (e sono) posti sul banco degli accusati. È evidente, infatti, che, anche a dare per scontato un aumento delle spese in tutta Europa, e lo era, diversa poteva essere la loro qualità e cioè la distribuzione tra le tradizionali e consolidate spese militari, per il servizio del debito pubblico e per il mantenimento dell'ordine e della giustizia all'interno e quelle per l'istruzione, l'igiene, la viabilità, la bonifica⁹⁵ nonché per l'assicurazione delle classi lavoratrici contro gli infortuni, le malattie, la vecchiaia e la disoccupazione: nel 1875, calcolato da Kolb in 11.925 milioni di franchi le spese degli Stati, che andavano dalla Norvegia alla Spagna, al Portogallo, alla Grecia e dalla Gran Bretagna e dal Belgio alla Russia, 3607 erano assorbiti dalle spese militari e 4.387 dal servizio del debito pubblico.

Orbene, venendo all'Italia, proprio con riguardo alle spese militari è incontestabile che il generale Ferrero, ministro della guerra dal 1881 al 1884, varò un nuovo ordinamento per l'esercito e gli uomini effettivamente incorporati passarono da 60-65.000 a 75-80.000 e i corpi d'armata furono portati da dieci a dodici.

Ma se anche in Italia si guardava alla Germania come a un modello, già dopo il 1866 e specie dopo il 1870, la riforma Ferrero era ben lungi dall'essere un segno di una ricercata politica di potenza. Lo sfondo era quello dettato dalla stipulazione del trattato della 'Triplice' (1882) con il quale, si intendeva, soprattutto, fare uscire l'Italia dall'isolamento, superare le delusioni seguite al congresso di Berlino (1878) e alle vicende tunisine e contenere le minacce e i pericoli conseguenti alle rinnovate tensioni con il papato. Insomma, a ben guardare, oggettivamente, non esistevano alternative al programma, già enunciato a Stradella nel 1875, di "continuare nella politica pacifica, prudente, dignitosa che ha cattivato (all'Italia) le simpatie delle grandi potenze, senza però, che, per prudenza eccessiva (essa) rinunci alla sua devozione ai grandi principi della civiltà e dell'umanità". Linea ove l'accento batteva sulla prima preposi-

⁹⁵ Ricordo che proprio governando Depretis si ebbe la prima legge nazionale sulle bonifiche: è la legge del 25 giugno 1882 (la c.d. 'Baccarini') che le distinse in due grandi categorie e nella prima ricomprese le bonifiche rivolte a vasti prosciugamenti igienici e a un evidente miglioramento agricolo, considerate opere pubbliche da eseguirsi a cura dello Stato, con i contributi dei Comuni, delle Province e dei proprietari.

zione anziché sulla seconda e sottintendeva la necessità di rinunciare ai sogni generosi del garibaldinismo e del mazzinianesimo per seguire una politica di prudenza e di moderazione da praticare, nel rispetto delle forze in gioco e della obiettiva situazione anche nei confronti dell'irredentismo, quali che fossero le intime dilacerazioni di Depretis stesso.⁹⁶

E quindi, se di spinte si trattò, esse furono più difensive che aggressive, l'antifrancese, l'antivaticana e l'antirivoluzionaria:⁹⁷ ne è riprova il fatto che, nella rinnovazione della Triplice, quando si era attenuata l'angoscia dell'isolamento, il ministro degli esteri di Robilant, nel 1887,⁹⁸ con fermezza saprà correggere gli errori e ottenere le garanzie necessarie che consentiranno all'Italia una politica mediterranea e la salveranno, nel 1914, dal 'casus foederis'.

Ma si vedano i dati (in milioni di lire correnti):

Periodo	Interessi per debiti	Difesa militare	Spese di guerra e dipendenti dalla guerra	Opere pubbliche	Altri servizi	Totale
1862-66	21,3	30,0	9,5	10,0	29,2	100
1867-71	37,0	18,5	—	8,4	36,1	100
1872-76	36,3	19,0	—	12,1	32,6	100
1877-81	35,8	19,7	—	15,3	29,2	100
1882	35,4	19,9	—	20,6	23,2	100
1886-87						
1887-88	31,6	24,5	0,3	22,1	20,5	100
1891-92						
1891-92	37,5	23,3	2,0	18,2	19,0	100
1896-97						

Da questi dati si evince che nell'ultimo quinquennio di governo della Destra storica (1872-76) la percentuale della spesa per la difesa militare si ridusse dal 30, del 1866, al 19 per cento mentre negli anni dell'egemonia di Depretis e dei suoi governi le spese per la difesa militare si assestarono sul 19,7-19,9 per cento.

⁹⁶ Si veda A. DEPRETIS, *Discorsi parlamentari* cit., VIII, p. 272 e, con riguardo al gesto dell'infelice 'giovane triestino', *ivi*, p. 238 e p. 263.

⁹⁷ Si veda l'intervento alla Camera il 14 marzo 1883 di M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., VIII, pp. 237-238.

⁹⁸ Si vedano L. SALVATORELLI, *La triplice alleanza. Storia diplomatica, 1877-1912*, Milano, Ispi, 1939, p. 73 sgg. e E. SERRA, *L'Italia e le grandi alleanze nel tempo dell'imperialismo*, Milano, Franco Angeli, 1990, p. 60 sgg.

L'aumento non fu, quindi, rilevante e la sua modestia era anche il riflesso di una politica estera che, nello scacchiere più vicino all'Italia, il Mediterraneo, non si proponeva un obiettivo espansionistico, ma quello di difendere, anzitutto, lo *status quo* e, nel caso che questo fosse irreparabilmente pregiudicato, quello di ristabilire l'equilibrio.

Ne sono testimonianza la spiegazione data, nell'aprile del 1884, da Mancini (ministro degli esteri) del rifiuto all'invito inglese a intervenire in Egitto (1882),⁹⁹ così come l'atteggiamento prudentissimo tenuto dallo stesso ministro, tra l'aprile e il giugno del 1886, sulla questione del Marocco tant'è che, a fronte dell'apertura della Francia a una occupazione italiana di Tripoli, i riservati preparativi furono interrotti quando, verso la fine di dicembre, fu chiaro che la Francia aveva rinunciato all'impresa marocchina.

Nei fatti fu poca cosa anche l'occupazione di Massaua suggerita confidenzialmente, nell'ottobre del 1884, all'ambasciatore italiano a Londra, Costantino Nigra, dal ministro degli esteri inglese Lord Grenville, preoccupato per l'espansionismo coloniale della Francia nel Sahara e ormai anche della Germania nell'Africa sud-occidentale.¹⁰⁰

La spedizione – se valse a suscitare qualche illusione in coloro che spingevano per una politica estera di prestigio (il quotidiano «Il Diritto» scrisse che il 1885 avrebbe deciso delle sorti dell'Italia come grande potenza), se, da altri, fu intesa come l'inizio di un piano il cui svolgimento, d'accordo con l'Inghilterra, avrebbe proceduto verso il Sudan e da lì, per il Darfur, verso l'hinterland tripolino,¹⁰¹ se, fu sostenuta dal convincimento, illusorio, di trovare nelle colonie uno sbocco alla crescente emigrazione – suscitò anche molte contrarietà. Vi si opposero i repubblicani, i socialisti, i radicali (questi ultimi con non poche incertezze) e coloro che, a destra e a sinistra, erano contrari alle avventure, erano preoccupati dei costi ed erano consapevoli della debolezza della marina mercantile italiana, rimasta arretrata rispetto alle grandi potenze europee, nella sostituzione del vapore alla vela e nella costruzione del naviglio in ferro e non più in legno:¹⁰² sta di fatto che si trasformò in un grande raduno anticolonialista la manifestazione organizzata a Milano, nel mese di ago-

⁹⁹ Si vedano G. TALAMO, *Il mancato intervento italiano in Egitto nel 1882*, «Rassegna Storica del Risorgimento», 1958, pp. 415-428 e C. VERDUCCI, *La crisi egiziana del 1882 nel giudizio della stampa dell'epoca*, ivi, 1970, p. 257 sgg.

¹⁰⁰ Si veda E. EYCK, *Bismark*, Torino, Einaudi, 1950, p. 336 sgg.

¹⁰¹ Si veda P. SILVA, *Il Mediterraneo dall'antica Roma all'impero italiano*, Milano, Ispì, 1939, p. 376.

¹⁰² Nel 1882 aveva concluso i propri lavori, sotto la presidenza di Paolo Boselli, la Commissione parlamentare per l'inchiesta sulle condizioni della marina mercantile: si veda *Atti dell'Inchiesta Parlamentare sulla marina mercantile (1881-1882)*, Roma, 1882, 7 voll.

sto, per impedire la partenza di nuovi contingenti per l'Africa e costringere il governo a richiamare le truppe in Italia.

Ma anche tra i sostenitori della politica coloniale la spedizione si trasformò, presto, in delusione quando fu chiaro che tutto si riduceva all'occupazione di un tratto della costa arroventata del Mar Rosso senza una chiara prospettiva di ulteriori sviluppi.

Nel mese di maggio Mancini, duramente attaccato da Crispi e da Cairoli, fu difeso da Depretis che, sull'approvazione della politica coloniale, pose e ottenne la fiducia, ma quando il bilancio degli esteri fu approvato con soli 163 voti contro 159 il presidente del Consiglio, il 18 giugno 1885, annunciò le dimissioni del suo sesto governo. Di lì a pochi giorni, formava il suo settimo gabinetto ma Mancini non era più ministro (nel mese di ottobre dopo l'interim di Depretis gli esteri saranno affidati a Carlo Felice Nicolis di Robilant, ambasciatore a Vienna da anni) e, ciò che più conta, sfumava, nella seconda metà del 1885 e nel 1886, l'interesse per la politica coloniale che ritornerà bruscamente e tragicamente in primo piano solo dopo l'eccidio di Dogali nel gennaio 1887.

13. IL RILEVANTE AUMENTO DELLE SPESE FERROVIARIE E PER OPERE PUBBLICHE E L'ALTRETTANTO CONSISTENTE DIMINUZIONE DELLE SPESE PER GLI ALTRI SERVIZI

A ben guardare resta, invece, per gli anni depretisini, il rilevante aumento delle spese per opere pubbliche che salite al 15,3 tra il 1877 e il 1881, lievitano ancora al 20,6 nel quinquennio successivo, in contrasto con l'altrettanto consistente diminuzione delle spese per gli altri servizi.

Non a caso le vere e proprie tensioni politiche non esplosero sulle spese militari ma allorquando, il 5 maggio 1884, sulla base dei suggerimenti della Commissione d'inchiesta (nominata nel 1878 aveva presentato la propria relazione il 28 maggio 1881), il ministro dei lavori pubblici, Genala, presentò un disegno di legge il cui nucleo fondamentale prevedeva una gestione privata delle ferrovie su linee di proprietà dello Stato.

Ne seguì, tra il novembre del 1884 e il marzo del 1885, un dibattito durissimo tra i 'privatisti' e coloro che (esemplificativamente Baccarini e Agostino Bertani, su un versante e, su un altro, Silvio Spaventa e Luigi Luzzatti)¹⁰³ vo-

¹⁰³ Luzzatti si disse 'triste' al pensiero delle convenzioni ferroviarie anche se era stato ed era, seppure a fatica, favorevole alla maggioranza; più dura l'opposizione di Spaventa contrario anche al governo.

levano l'esercizio di Stato, similmente alle poste e ai telegrafi. Argomentavano costoro che v'era necessità di una tariffa semplice, certa, uniforme e contenuta non solo a tutela dei ceti sociali più deboli, ma perché la maggiore elevatezza di quelle italiane rispetto alle straniere gravava, per i traffici internazionali, soprattutto sulle merci e sulle persone che dovevano fare un tragitto più lungo in Italia per raggiungere i paesi esteri e quindi sul Mezzogiorno, e soggiungevano, in accordo con il nascente industrialismo italiano, che le società private avevano ribadito la impossibilità di avvalersi di forniture italiane perché più care.

Alla fine, seppure con una maggioranza scarna (perché anche fra i favorevoli alle concessioni ai privati v'erano coloro che denunciavano il "carattere leonino delle convenzioni, lesivo tanto degli interessi dell'erario quanto di quelli del pubblico") fu approvata, nell'aprile del 1885, la legge con la quale l'intera rete ferroviaria fu data in gestione per sessant'anni a tre società, cui fu affidata anche la costruzione di mille nuovi chilometri.

Nell'impresa intervennero banche e banchieri, grandi gruppi finanziari e singoli latifondisti, tutti raccolti attorno alla Banca Generale e al Credito Mobiliare (per la prima volta il capitale italiano prevaleva su quello straniero che non era più solo francese ma cominciava a essere tedesco) ma lo sforzo e gli impegni dello Stato non furono da poco e non solo perché esso fornì ampie garanzie: per la costruzione delle nuove linee, lo stanziamento annuo fu elevato da 60 a 90 milioni e fu ridotto a 1/10 della spesa il concorso degli enti locali mentre il precedente maggior contributo (4/10 dal 1879) era servito come freno alle eccessive domande campanilistiche.¹⁰⁴

Non a caso a chi, con una punta di retorica, invocò "l'unità nazionale per portare sulle ali della locomotiva la civiltà e, cogli scambi, il benessere", Crispi, uno dei leader dell'opposizione pentarchica, duramente replicò che "la legge aveva bisogno di qualche lusinga per potere trionfare nell'urna"¹⁰⁵ e sta di fatto che, nel dicembre del 1886, Magliani non poté nascondere che, per effetto delle leggi del 1879, del 1881 e soprattutto del 1885, la previsione di spesa (per le ferrovie) di 1267 milioni andava rettificata in 2126 milioni:¹⁰⁶ e ciò che più conta v'era obiettivamente da dubitare che una spesa sì rilevante fosse tutta necessaria considerato che, nel 1886, era già possibile raggiungere in treno tutte le principali città della penisola.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Si veda S. MAGGI, *Le ferrovie cit.*, pp. 64-65.

¹⁰⁵ Così F. CRISPI, il 6 gennaio 1885, in *Discorsi parlamentari cit.*, II, p. 720.

¹⁰⁶ Si veda per un'attenta analisi G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari cit.*, I, p. 39.

¹⁰⁷ Si veda V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro cit.*, p. 213.

Ma, ripetesi, non è su queste annotazioni che si intende tornare perché è un fatto noto che le convenzioni ferroviarie pesarono duramente sul bilancio pubblico tra il 1885 e il 1889¹⁰⁸ e diedero tutta la misura della posizione preminente acquisita dall'alta finanza presso il governo e la maggioranza che, seppure a fatica, ancora lo sosteneva.¹⁰⁹

È significativo, invece, ricordare che lo stesso Magliani, di fronte alle critiche rivoltegli per l'eccesso nelle spese ferroviarie, sempre si difese, e solo si difese, assumendo che esse erano straordinarie, transeunti, eccezionali (!).

Cercava di nascondere che le società private facevano "forse bene i propri interessi ma non quelli dello Stato" (come nel 1884 si denunciò in un comizio tenuto a Genova in favore dell'esercizio ferroviario governativo e presieduto dal senatore Cesare Cabella) e soprattutto velava la contraddizione tra le scelte concrete e la sua formazione, che gli avrebbe suggerito di proporre anche spese diverse da quelle ferroviarie e per opere pubbliche.

Infatti, proprio Magliani, con fine intuizione teorica, già allora sottolineava la visione produttivistica dell'attività dello Stato e i nessi tra l'espansione della spesa pubblica in settori strategici e il possibile sviluppo del Paese¹¹⁰ ed era ben noto l'insegnamento dell'autorevole Luigi Cossa, professore nell'Università di Pavia, per il quale, "nell'amministrazione della pubblica prosperità", "se le opere pubbliche erano essenziali per quella materiale, l'istruzione era altrettanto importante per quella intellettuale e morale".¹¹¹

Invece, diceva Giustino Fortunato nel mese di settembre del 1882, facendo un bilancio della XIV legislatura agli elettori di Melfi,

l'oblio delle tradizioni e la noncuranza della realtà hanno impedito finora e impediranno sempre di fare cose veramente durevoli sino a quanto l'Italia parlamentare, distratta in altre questioni, sarà poco pensosa, poco premurosa di avere una *politica scolastica* degna dei nuovi tempi!¹¹²

¹⁰⁸ Si vedano i dati analitici in G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari*, con un saggio introduttivo di N. Valeri, Torino, Einaudi, 1952, p. 127.

¹⁰⁹ Si vedano G. CAROCCI, *Agostino Depretis* cit., pp. 354-376 e G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 104-128, pp. 147-152, pp. 198-206.

¹¹⁰ Si veda A. MAGLIANI, *La finanza italiana*, «Nuova Antologia», fasc. 109, 1° gennaio 1890, pp. 94-98.

¹¹¹ Così L. COSSA, *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, Hoepli, 1876, 2ª ed. riv., p. 21.

¹¹² Così G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano* cit., I, p. 122.

14. IL SACRIFICIO DELL'INSEGNAMENTO ELEMENTARE OBBLIGATORIO

In coerenza con il ricordato approccio culturale e con le obiettive esigenze il presidente del Consiglio e il suo ministro, in una prospettiva di stabilità, ma gestita in modo dinamico, avrebbero potuto valorizzare quello che, Depretis, già nel discorso tenuto il 10 ottobre 1875 a Stradella, aveva considerato il primo punto del suo programma democratico e progressista, una istruzione elementare obbligatoria, gratuita e laica: proposito che sottolineò lo stesso Sovrano, nel discorso della Corona del 22 novembre 1882.¹¹³

Certo questo proposito presentava, per la sua attuazione, ostacoli e difficoltà ben superiori all'«affaire» ferroviario perché l'insegnamento elementare obbligatorio aveva assunto un particolare significato ideale e politico.

Vi si opponevano i cattolici intransigenti sostenendo che l'obbligatorietà costringeva i genitori a inviare i figli a una scuola ispirata a principi contrari a quelli della Chiesa e se i democratici e non pochi liberali ribattevano che lo Stato aveva il dovere di dare a tutti i cittadini un minimo di istruzione e di educazione civile, molti moderati fecero propri gli argomenti dei cattolici, un po' perché convinti che l'obbligatorietà potesse violare la libertà d'insegnamento, un po' per spirito retrivo e un po' perché non volevano appesantire il conflitto con la Chiesa.

E la polemica tra laici e cattolici (aggravata dal contrasto sull'insegnamento del catechismo) si intrecciava allora con quella suscitata dalla penetrazione nella scuola del metodo ispirato dal positivismo perché, se lo sostenevano alcuni pedagogisti, come Andrea Angiulli e Aristide Gabelli, favorevoli al tentativo di portare nell'insegnamento primario lo spirito della scienza sperimentale, proprio perciò esso era osteggiato da altri pedagogisti che cercavano di ridare vigore alle tendenze spiritualistiche: Giuseppe Allievo e Augusto Alfani, e quanti, moderati e cattolici, accusavano i positivisti di introdurre nella scuola l'ateismo e lo spirito di rivolta contro ogni tradizione e ogni autorità.

Né può dimenticarsi che l'obbligo scolastico si scontrava anche con precisi interessi economici. La stessa legge Coppino, qui di seguito ricordata, ne fissò il termine a soli nove anni, un'età inferiore alla media europea, proprio in considerazione della realtà del paese che vedeva impegnati in attività lavorative, e soprattutto nell'industria tessile, un gran numero di fanciulli:¹¹⁴ nel 1880 su un totale di 382.131 operai impiegati nei settori tessile, della carta e del tabac-

¹¹³ Si vedano *I discorsi della Corona al Parlamento nazionale dalla I alla XX legislatura*, Napoli, 1898, pp. 123-129.

¹¹⁴ Si era occupata del lavoro minorile l'inchiesta promossa da Benedetto Cairoli nel 1878.

co, ben 90.083, il 23,5%, erano fanciulli al di sotto dei quattordici anni, assunti in fabbrica assai spesso tra i nove e i dodici anni.

Non era, quindi, solo una questione di fondi, ma certo dalla disponibilità di mezzi e dalla loro ripartizione risultarono condizionate anche le riforme che i governi Depretis realizzarono.¹¹⁵

È vero, infatti, che si volle porre rimedio ai punti deboli della legge Casati (1859) e con la legge Coppino, approvata nel 1877, si statuì, tra tante opposizioni e resistenze, l'obbligo della frequenza del primo biennio della scuola elementare per i fanciulli d'ambo i sessi dai 6 ai 9 anni e si fissarono le ammen-
de per i genitori inadempienti.¹¹⁶

Ma anche la legge Coppino addossò i correlati oneri sulle amministrazioni comunali le cui finanze non erano floride e che non mostravano, anch'esse, un eguale interesse per la pubblica istruzione e per le opere pubbliche: ed inverso, tra il 1866 e il 1889, mentre le spese per le prime aumentarono di poco più di tre volte (da 20,2 milioni a 72,2) quelle per le seconde si accrebbero di circa otto volte (da 17 milioni a 146,5). Si accentuò, così, un diverso sviluppo tra le scuole di città e quelle di campagna, tra il Nord e il Sud.¹¹⁷

Né valsero a colmare la differenza altri provvedimenti, di efficacia più immediata, la legge del 6 luglio 1876, che aumentò di un decimo gli stipendi dei maestri elementari e ne pose l'onere a carico dello Stato per i Comuni, con meno di 1.000 abitanti, che avessero già raggiunto il massimo di sovraimposta fondiaria; né quella del 16 dicembre 1878, che istituì il Monte delle pensioni per gli insegnanti, formato con contributi dello Stato, degli enti locali e degli insegnanti stessi e neppure quella (18 luglio 1878) che, per agevolare la costruzione o l'ampliamento di edifici destinati alla scuola elementare obbligatoria, concesse ai comuni la facoltà di contrarre prestiti a condizione di favore con la Cassa Depositi e Prestiti.

Proprio queste leggi non sanarono, ma, in una certa misura, aggravarono, lo squilibrio tra i Comuni e in specie tra il Nord e il Sud.

La prima di esse, infatti, si basò sull'idea che i comuni più piccoli fossero anche i più poveri, idea abbastanza giusta per l'Italia settentrionale, ma sbagliata

¹¹⁵ Ricordava Giolitti, nel marzo del 1885, che mentre per i lavori pubblici, tra il 1877 e il 1883, erano stati spesi 65 milioni, negli stessi anni "il ministero dell'istruzione pubblica ha cresciuto le sue spese di 8 milioni e mezzo" (così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 12).

¹¹⁶ Si veda E. DE FORT, *La scuola elementare dall'Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 113 sgg., nonché G. TALAMO, *Istruzione obbligatoria* cit., p. 79 sg.

¹¹⁷ Sul ruolo giocato dal fattore educazione nel processo di sviluppo del sistema economico italiano si veda V. ZAMAGNI, *Istruzione e sviluppo economico. Il caso italiano 1861-1913*, in *L'economia italiana*, a cura di G. Toniolo, pref. di Alberto Caracciolo, Roma-Bari, Laterza, 1978, p. 137 sgg.

per la maggior parte delle regioni meridionali, nelle quali i contadini si addensavano in centri talvolta assai grossi e comunque superiori ai 1.000 abitanti. Perciò, secondo i dati forniti da Nitti, e relativi agli esercizi finanziari tra il 1891-92 e il 1897-98 (ma che possono dare un'idea anche della situazione degli anni '80 perché una legge del 1886 non modificò sostanzialmente quella del 1876), il sussidio dello Stato alle retribuzioni dei maestri fu così distribuito nelle varie regioni rapportato in lire per ogni 100 abitanti: Piemonte 68,81; Liguria 42,72; Lombardia 79,44; Veneto 54,29; Emilia 33,87; Toscana 31,08; Marche 59,72; Umbria 45,27; Lazio 16,37; Abruzzi e Molise 57,56; Campania 24,18; Puglie 17,85; Basilicata 18,26; Calabria 27,17; Sicilia 12,79; Sardegna 31,82.

Le regioni ricche furono, dunque, aidate dallo Stato più delle regioni povere e lo stesso accadde con le leggi sui prestiti per l'edilizia scolastica proprio perché 'prendere a prestito', osservò Nitti, 'significa poter restituire'. Di conseguenza i mutui concessi complessivamente ai comuni dal 1878 al 1900 furono così distribuiti:

	In base alla legge del 1878	In base alla legge del 1888
Italia settentrionale	L. 12.831.667	L. 11.903.366
Italia centrale	L. 5.742.536	L. 4.629.266
Italia merid. e isole	L. 4.038.815	L. 2.350.800

Questi dati¹¹⁸ aiutano a comprendere i motivi del regresso assai più lento dell'analfabetismo nel Mezzogiorno rispetto al Settentrione (con la ulteriore conseguenza negativa che le regioni rimaste più arretrate nella diffusione dell'istruzione, almeno primaria, non potevano di certo cogliere le opportunità offerte dal primo 'round' di industrializzazione) e confermano il farisismo di chi addossava prevalentemente ai Comuni l'onere dell'istruzione elementare.

Le scelte descritte non impedirono, si badi, il raggiungimento di risultati almeno confortanti perché il censimento del 1881 registrò il 61,94 di analfabeti rispetto al 68,77% del 1871 per la popolazione al di sopra dei sei anni di età ma, significativamente, mentre nei Comuni capoluoghi di provincia la percentuale passò dal 50,71% del 1871 al 44,08% del 1881 (regressione del 12%), in tutti gli altri Comuni scese dal 72,16 al 65,44, con una regressione del 9,6% accentuando il già notevole distacco tra le città e le campagne.

¹¹⁸ Si veda E. DE FORT, *La scuola elementare* cit., p. 190 sgg. e anche G. CARANO DONVITO, *La finanza del nuovo Regno d'Italia* cit., pp. 534-541.

Per provvedere altrimenti sarebbe stato necessario o un trasferimento di risorse dai lavori pubblici alla pubblica istruzione o un potenziamento della fiscalità erariale e/o di quella locale o, almeno, un diverso atteggiarsi della seconda per evitare che il costo della istruzione elementare e obbligatoria gravasse principalmente su coloro, i più modesti, che tanto pagavano per imposte indirette sui consumi, con il che l'alfabetizzazione per costoro non era più gratuita.

Ma nulla di tutto questo accadde negli anni successivi alla riforma Coppino in cui si sarebbero potuti legare ancora progetti e mezzi, spese ed entrate perché l'esistente equilibrio di bilancio concedeva tempo e risorse per provvedere.

Accadde, invece, e di questo occorre dare una radicale smentita, che si diffuse l'erronea (e forse dolosamente erronea) opinione che la spesa per la istruzione elementare fosse stata la causa principale delle non buone condizioni delle finanze comunali e provinciali! È vero, invece, che, nel 1885, il totale della spesa ordinaria e straordinaria dei Comuni e delle Province per l'istruzione elementare fu pari al 9 per cento della spesa complessiva degli enti medesimi e l'onere per gli stipendi dei maestri elementari delle scuole dell'obbligo fu di 10 milioni di lire per i Comuni urbani e di 17 milioni per i Comuni rurali. Quindi, solo una cattiva o malevola informazione poteva asserire che gli oneri per i docenti costituivano una delle concause del dissesto delle finanze locali. Anzi, quei modesti stipendi gravarono sui bilanci dei Comuni e delle Province per il 4.5 per cento del totale della loro spesa onde i maestri e le maestre (discriminate economicamente) erano e restano benefattori generosi dell'Italia perché diedero ben di più di quanto ricevettero.

A ragione nel *Manifesto dell'opposizione subalpina*, del 28 aprile 1886, si lamentava che, tra il 1884-85 e il 1885-86, la spesa pubblica effettiva era aumentata di 90 milioni annui e si poneva in evidenza che "nulla si è fatto né per i medici condotti né per provvedere efficacemente alla cultura e all'educazione nazionale e, in particolare, per i maestri elementari".¹¹⁹

Il fatto è, come scriverà Federico Chabod, che negli anni '80 era andato indebolendosi il convincimento che l'istruzione, migliorando la formazione dell'uomo, fosse un bene in sé perché, anzi, poteva rilevarsi pericolosa per la società: ancora una volta un atteggiamento passivo, di sola difesa.

¹¹⁹ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., pp. 95-97.

15. LA RIEMERSIONE DEL DISAVANZO (1884), LA VANA RICERCA DI UNA 'FINANZA SERENA' E LE CONTRADDIZIONI TRA L'OTTIMISMO DI MAGLIANI E LA RIGIDITÀ DEL BILANCIO: IL SIGNIFICATIVO EPISODIO DELL'ECCIDIO DI DOGALI

La situazione del bilancio nel frattempo si era complicata in specie dopo il 1884 (anche per l'abolizione totale della tassa sul macinato senza una completa copertura) quando esso tornò a mostrare la sua fragilità e soprattutto la sua rigidità.

Lo denunciò Giolitti, uno dei critici più puntuali di Magliani, che i dati, dopo il 1882, erano andati sempre peggiorando e ondeggiavano tra i 99 milioni del 1882 e i 219 del 1886-87. Ma le critiche non vennero solo dal deputato piemontese che, a Caraglio, il 7 novembre 1886, anticipando riflessioni che lo guideranno per anni e individuando "i due sistemi ai quali si può uniformare la condotta politica delle nazioni, la politica imperiale e la politica democratica", dirà:

La prima tende ad allargare i confini dello Stato, a creare colonie non solo commerciali, ma militari; in una parola ha di mira il predominio sulle altre nazioni e non la si può fare senza destinare all'esercito e alla marina le maggiori risorse del paese (omissis).

La politica democratica tende, invece, ad assicurare il benessere del maggior numero di cittadini; deve perciò favorire l'istruzione pubblica, l'industria, l'agricoltura, ridurre al necessario i pubblici pesi, provvedere alla classe lavoratrice, garantire la libertà. Nei rapporti con l'estero deve avere di mira il mantenimento della pace sempre quando è conciliabile con la dignità e gli interessi del paese.¹²⁰

Nella discussione per l'assestamento del bilancio per l'esercizio 1885-86, anche coloro che non avevano alcuna intenzione di abbandonare Magliani, e lo dissero chiaramente,¹²¹ non nascosero le loro perplessità sull'esposizione finanziaria che aveva fatto il 24 gennaio 1886: giudicarono inopportuno far pesare sul debito pubblico tutte le costruzioni delle ferrovie, inaccettabile sopperire alle spese straordinarie della Guerra e della Marina con l'emissione di obbligazioni ecclesiastiche, disastrosa la costruzione delle ferrovie complementari.

Era assolutamente necessaria, come disse Minghetti nell'ordine del giorno del 3 marzo 1886, "una finanza serena"¹²² ma Magliani, a fronte di tanta di-

¹²⁰ Così G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., pp. 105-106; si veda *infra* al cap. 7.

¹²¹ Così il 3 marzo 1886 M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari* cit., VIII, p. 497.

¹²² ID., *Discorsi parlamentari* cit., VIII, pp. 490 e 494.

sponibilità, anche verbale, altro non seppe fare che minimizzare il problema fino a negarlo: ancora una volta si difese, si difese soltanto.

E il tono non mutò neppure dopo che, alle elezioni generali tenute nel mese di maggio del 1886, il governo riuscì a fare fronte all'attacco della Pentarchia, dei radicali e dei dissidenti di Destra e la composizione della Camera sostanzialmente non mutò.

Il discorso della Corona all'apertura della legislatura (10 giugno) non fece alcun cenno specifico alle questioni fiscali e accennò solo fugaci a quelle finanziarie là dove si disse che "il bilancio vi sarà presentato in perfetto equilibrio e sarà reso più solido da una severa parsimonia nelle spese".¹²³

Coerentemente alla genericità degli intenti, Magliani, nell'esposizione finanziaria del 19 dicembre 1886, annunciò che, nonostante il disavanzo di 23 milioni nell'esercizio '85-'86, quello in corso, '86-'87, si sarebbe chiuso, per la parte effettiva, in pareggio e quello '87-'88 avrebbe dovuto presentarsi, malgrado l'abolizione di un secondo decimo sulla fondiaria, con un avanzo effettivo di circa 11 milioni".¹²⁴

Ma tanto ottimismo del ministro non trovò rispondenza nella realtà e non solo perché l'esercizio 1887-88 si chiuse con un disavanzo di 73 milioni che salì a 89 con l'onere delle pensioni e a 186 con le spese per le costruzioni ferroviarie; nonostante la conclamata propensione del ministro per una visione pluriennale del bilancio, esso, nei fatti, era privo di qualsiasi elasticità, onde le previsioni potevano essere smentite da qualsiasi fatto sopraggiunto.

E così, mentre si discuteva della politica finanziaria, sul paese, il 1° febbraio 1887, piombò la notizia della sconfitta in Africa ove una colonna di cinquecento italiani, il 26 gennaio, era stata sorpresa dall'esercito di Ras Alula e interamente trucidata a Dogali: un fatto politicamente molto rilevante, ma finanziariamente non grave anche per provvedervi.

Depretis fu costretto a chiedere nuove risorse per mandare rinforzi in Africa a dimostrazione del fatto che qualsiasi emergenza politica si trasformava ormai immediatamente anche in una emergenza finanziaria. La Camera concesse, a larghissima maggioranza, il credito di cinque milioni, ma il presidente del Consiglio non si accontentò della ristretta maggioranza (34 voti) con cui, il 24 febbraio, fu respinto un ordine del giorno presentato da Rudinì e l'8 febbraio rassegnò le dimissioni.

¹²³ Così A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, I, *Discussione*, p. 6.

¹²⁴ Così A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, I, *Discussione*, pp. 1275 e 1276.

16. L'OTTAVO E ULTIMO GOVERNO DEPRETIS: IL MUTAMENTO DEL QUADRO POLITICO E L'INFLUENZA SULLA SUA COMPOSIZIONE

La crisi, lunga e difficile, si chiuse solo il 4 aprile quando Depretis comunicò la formazione del suo ottavo governo (sarà l'ultimo) nel quale ebbe anche la gestione degli esteri e riuscì a non sacrificare i suoi amici, Magliani, Brin, Coppino e Grimaldi, che rimasero ai loro posti.

Il quadro politico era, per altro, dopo le elezioni della primavera del 1886, radicalmente mutato.

Minghetti si era spento nel dicembre del 1886 e al conseguente, ulteriore indebolimento della Destra tradizionale e storica si accompagnava ormai la nascita di una nuova Destra, più aggressiva, con venature retoriche, per la quale non era soddisfacente la formula del trasformismo. Proprio a quest'ultimo sferrò un violento attacco Antonio Salandra eletto deputato, per la prima volta, nel 1886 in rappresentanza di un collegio di Foggia:

Non si è mai visto in Italia — disse nel marzo del 1887 — un organismo governativo più disfatto di questo;¹²⁵ la nazione, commossa tutta da alti ideali, ha risentito più fieramente l'enorme distacco fra gli idealismi di grandezza e di civiltà e l'azione di coloro che dovrebbero condurla a realizzarli.

Alla 'piccola politica' di Depretis, ai "suoi tortuosi sentieri", Salandra contrapponeva "la grande politica, le armi magnanime con le quali le grandi nazioni hanno il diritto di essere governate".¹²⁶

Come Zanardelli disse alla Camera il 4 marzo 1886, non era neppure il caso di parlare "Della questione finanziaria", "dappoiché tutti, o quasi, convengono che la questione assai più che finanziaria è politica".¹²⁷

E non a caso l'attacco politicamente più duro e veemente, è il caso di dirlo, era venuto, nello stesso mese di marzo, da Crispi. Aveva criticato la politica estera e con toni ancora più accesi, anche la politica finanziaria (imputando il disavanzo "all'arrendevolezza del ministro delle finanze") e rivolto al banco dei ministri aveva concluso:

Mettete un uomo energico là; ma non l'uomo che piega, che cede; non l'uomo che, per farsi una maggioranza, ha bisogno di beneficiare i deputati i quali a loro volta

¹²⁵ In privato lo stesso Salandra definì Depretis "un cadavere fisicamente e politicamente disfatto".

¹²⁶ Sull'esordio di Salandra in Parlamento si veda G.B. GIFUNI, *Salandra inedito*, Milano, Pan Editore, 1973, pp. 27-36.

¹²⁷ G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 282.

devono beneficiare gli elettori; l'uomo con un programma sicuro, attorno al quale si riuniscano uomini sicuri e convinti, ed allora signori potrete sperare che questi sette popoli decrepiti e viziati dal dispotismo divengano popoli seri e virtuosi.¹²⁸

Quella di Crispi non era neppure più l'espressione della consolidata opposizione del Pentarca; era una autocandidatura alla successione di Depretis.

In effetti, nel nuovo e ultimo governo Depretis, non entrarono solo due uomini graditi alla destra, il generale Ettore Bertolè Viale (alla guerra) e il senatore Giuseppe Saracco che, noto come severo amministratore (era stato segretario generale alle finanze con Sella nel 1864-65), ebbe il portafoglio dei lavori pubblici in sostituzione di Genala, duramente criticato, sia dai dissidenti di Destra che dai pentarchici, per la politica di spese facili e di favori alle società ferroviarie. Vi entrarono soprattutto due capi della Pentarchia, Zanardelli alla giustizia e, fatto ancora più significativo, Crispi agli interni non più in posizione subordinata, come era avvenuto, quasi dieci anni prima, nel secondo brevissimo gabinetto Depretis, ma in condizione di sostanziale parità politica con lo stesso Depretis, che solo per l'appoggio di Crispi riuscì a formare il suo ultimo governo.

17. ALLA RICERCA DI NUOVE RISORSE FISCALI: IL CEDIMENTO AL PROTEZIONISMO AGRICOLO NELL'ASSENZA DI QUALSIASI PROVVEDIMENTO FISCALE COMPENSATIVO

La soluzione politica della crisi non significò la risoluzione dei più gravi problemi che affaticavano il paese.

Se ne ebbe immediata certezza di lì a pochi giorni, il 18 aprile 1887, allorché Depretis annunciò al Parlamento che

le nuove spese militari ci vietano di mantenere nei prossimi bilanci l'alleggerimento di quei sopracarichi che già erano stati assentiti e sopportati in previsione di avvenimenti di guerra.¹²⁹

Lo stesso giorno Magliani propose un disegno di legge volto a sospendere l'abolizione del secondo e del terzo decimo dell'imposta fondiaria voluta dalla recentissima legge sulla perequazione catastale: il primo decimo era stato abolito il 1° gennaio 1887; il secondo avrebbe dovuto cessare il 1° luglio 1887 e il terzo con il 1° luglio 1888.

¹²⁸ F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 784-789.

¹²⁹ A. DEPRETIS, in A.P., *Camera dei Deputati*, leg. XVI, sess. I, *Discussione*, p. 2252.

La proposta suscitò preoccupazioni, disagi, resistenze, critiche. Rinnovate preoccupazioni in chi già, nel 1886, aveva osservato come l'abolizione dei decimi avrebbe inciso sull'equilibrio di bilancio, e lo vedeva ora gravato di nuove spese tant'è che, proprio in quei giorni, erano state aumentate le tasse di registro e di bollo. Disagi nel ministro che si trovava a dover sostenere la tesi della sospensione dell'abolizione mentre, un anno prima, aveva giudicato la soppressione dei decimi "utile all'economia del paese". Resistenze nel mondo della terra, che si sentiva tradito nelle proprie aspettative. Critiche nel Parlamento dove Bonghi fece un attacco a fondo contro il governo e la gestione finanziaria di Magliani, al quale disse che, fino a un certo tempo, egli aveva saputo fare la politica della sua finanza ma da un certo tempo in poi non aveva saputo fare la finanza della sua politica.

Ma ciò che più stupisce non sono tanto le reiterate critiche di chi a Magliani imputava di "cedere alle pressioni che vi fanno accrescere le spese dello Stato"¹³⁰ quanto l'esito dei contrasti.

Nell'alternativa il ministro disse che

Se l'abolizione dei due decimi si sospende, viene a restringersi assai il beneficio promesso alla prima fra le nostre industrie, a quella che oggidi ha i maggiori bisogni, l'agricoltura

onde

in vista eziandio che un leggero aumento del dazio sul grano dovrà fruttare alcuni milioni dell'erario, senza dei quali sarebbe necessario ricorrere ad altre fonti di entrata, il governo si trova, suo malgrado, costretto a proporre che, sino alla definitiva abolizione di tutti i decimi di guerra, il dazio sul grano sia alzato da L. 1,40 a L. 3 al quintale.¹³¹

I nuovi inasprimenti andarono ben oltre. La legge¹³² elevò il dazio a 3 lire al quintale sul frumento, a 5,50 sulle farine di grano e frumento, a 2,80 sulle altre farine, a 8 sul semolino, a 9 sulle paste, a 2 sulle crusche, ecc. e impose il dazio anche sul riso, fin'allora esente. E i provvedimenti che, nelle intenzioni di Magliani, avrebbero dovuto avere un'efficacia limitata nel tempo, nel mese di luglio del 1887 furono resi definitivi e con la stessa legge i proprietari terrieri ottennero anche la soppressione del secondo decimo.¹³³

¹³⁰ Così R. BONGHI, *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 554 sg.

¹³¹ Così A. MAGLIANI, A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sess. I, doc., 165, pp. 3 e 4.

¹³² 21 aprile 1887, n. 4462.

¹³³ Così la legge 10 luglio 1887, n. 4665.

Risultava evidente non soltanto che la manovra era stata giocata tutta sul versante delle imposte indirette sui consumi ma soprattutto che Depretis e Magliani, tiepidi protezionisti, dai 'possidentes', dai proprietari terrieri non erano riusciti a ottenere neppure la rinunzia alla soppressione del secondo decimo del tributo fondiario, il cui gettito era, fra l'altro, in diminuzione.

Leone Wollemborg, in un articolo pervaso di una sottile ironia argomentativa, scrisse che le scelte descritte erano il rovesciamento dell'intera politica fiscale di Depretis.¹³⁴

18. LA NECESSITÀ DI PIÙ AMPIE RIFLESSIONI SULLA POLITICA FISCALE DEPRETISINA

Tutto induce, quindi, a riflettere ancora sulla politica fiscale attuata in quei lontani anni.

Procedendo alla sua disamina è incontestabile che, in specie dai primi governi Depretis, nonostante i forti dissidi della maggioranza di Sinistra, tenuta assieme soprattutto dal timore di una riscossa dei moderati, furono adottati alcuni provvedimenti tendenti a diminuire la (pressione della) tassazione diretta e, d'intesa tra lo stesso Depretis e Cairoli, fu mitigata la giustificata durezza delle scelte della Destra storica attenuando prima, e eliminando dopo, l'imposta sul macinato.

A ben guardare, però, nessun governo della Sinistra affrontò mai una generale e radicale riforma del sistema tributario anche se Magliani, nel 1879, la definì 'indilazionabile'. In realtà, fino a quando il pareggio durò, non si toccò un meccanismo che, comunque, raggiungeva il proprio obiettivo principale.

Quando poi il pareggio iniziò a vacillare e a sfumare si tenne ferma l'indicazione di Magliani per il quale una vera e propria riforma tributaria presupponeva il pareggio e anzi più del pareggio.¹³⁵

Indicazione, si osserva, tutt'altro che magistrale e contraddetta allora da una ancor recente esperienza: se i predecessori di Magliani, in particolare Sella e Minghetti, si fossero attenuti a quella regola avrebbero infatti procrastinato, *sine die*, gli ordinamenti fiscali preunitari perché, anche tra il 1864 e il 1868, quando fu creato, *ex novo*, l'ordinamento tributario italiano e furono introdotte l'imposta sui fabbricati, l'imposta di ricchezza mobile e il macinato, il

¹³⁴ Si veda L. WOLLEMBORG, *Sul dazio compensatore dei cereali*, ora in *Scritti e discorsi di economia e finanza*, con pref. di A. Graziani, Torino, Fratelli Bocca, 1935.

¹³⁵ Così A. MAGLIANI, *L'esposizione finanziaria*, «Nuova Antologia», fasc. 31, 1876, p. 821 sgg.

bilancio dello Stato era lontano dal pareggio, ben più lontano che a metà degli anni '80.

Ma anche la mancata attuazione di una radicale riforma (che suonava consenso ben giustificato alle linee fondamentali del sistema tributario voluto dalla Destra storica) non escludeva, di per sé, le novità volte a eliminare alcune concrete ingiustizie e i provvedimenti intesi a garantire il necessario ammodernamento per una maggiore efficienza e una più profonda equità.

19. L'IMMODIFICATA STRUTTURA DELL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO E IL MAGGIOR GETTITO DELL'IMPOSTA SULLA RICCHEZZA MOBILE E SUI FABBRICATI

Le discipline delle imposte sulla terra (salvo il provvedimento adottato, nel 1886, per la sua perequazione, del che si dirà),¹³⁶ sui fabbricati, sulla ricchezza mobile rimasero, invece, identiche con i loro tanti pregi e i circoscritti ma innegabili difetti.

E la sensazione non muta ove si scenda ancora più nel dettaglio.

È certamente encomiabile la redazione, nel 1877, del testo unico sull'imposta di ricchezza mobile, monumento legislativo che stabilizzò la disciplina del tributo¹³⁷ e, attraverso i decenni, giungerà fino alla metà del secolo XX, ma nessun provvedimento fu assunto per mutare il trattamento dell'industria agricola che penalizzava, palesemente, l'affitto diffuso in specie nell'Italia meridionale.

Su un diverso versante non era sufficiente prendere atto che il gettito, dai 173 milioni del 1876, salì a 206 nell'esercizio 1885-86, perché esso era il riflesso dell'aumento del PIL ("fu quello di Depretis il decennio di più rapido progresso economico dell'Italia nell'Ottocento": il 2 per cento all'anno),¹³⁸ in particolare nell'industria che, significativamente, con la Esposizione nazionale organizzata a Milano nel 1881, aveva inteso mostrare "il progresso fatto dall'ingegno e dal lavoro italiano" in una patria "unita all'ombra di libere istituzioni".¹³⁹ Restava, infatti, la carenza di scelte normative e applicative e non a

¹³⁶ Si veda al par. successivo.

¹³⁷ Si veda O. QUARTA, *La legge sull'imposta di ricchezza mobile*, Torino, 1884.

¹³⁸ Così P. CIOCCA, *Ricchi per sempre?*, Torino, Bollati Boringhieri, 2007, pp. 127-129.

¹³⁹ L'intento non era più solo quello di alimentare, come dieci anni prima, il moto imprenditoriale lombardo equiparando l'industriale all'eroe risorgimentale e lanciando Milano come 'capitale morale': gli strumenti del lavoro mostrati nel loro funzionamento suggerivano piuttosto la metafora dell'industria come nuova scienza che trasformava materie prime e materiali grezzi nella straordinaria abbondanza di utensili e prodotti per la vita comune, mentre il Ballo Excelsior di Luigi Manzotti, rappresentato alla Scala l'11 gennaio 1881, in occasione dell'inaugurazione, inneggiava alle meraviglie

caso il tasso di evasione era consistentissimo in specie per l'imposta di ricchezza mobile riscossa per ruoli.¹⁴⁰

Uguale progressione, nel gettito, ebbe il tributo sui fabbricati. Salì da 53 milioni del 1876 ai 65 del 1884-85 e agli 88 del 1895-96 per l'aumento della popolazione nelle grandi città, con il conseguente incremento del reddito dei fabbricati civili, per la maggiore materia imponibile dei fabbricati industriali e anche per la maggior elasticità dei metodi d'accertamento:¹⁴¹ constatazione quest'ultima che rende ancor più meritoria la scelta effettuata nel 1865.

Ma proprio il successo dell'imposta avrebbe dovuto indurre a verificarne l'equa distribuzione e quindi a eliminare la palese sperequazione tra i contadini dell'Italia centro-settentrionale che vivevano in case rurali (escluse da tributo perché censite al catasto terreni) e i contadini che, nel Sud, vivevano in miserrime abitazioni concentrate in agglomerati pseudo-urbani e quindi tassate.¹⁴²

20. LA FLESSIONE DELL'IMPOSTA SULLA TERRA E LA NON ADEGUATA LEGGE DI 'PEREQUAZIONE FONDARIA'

Netta, fu invece, la flessione del gettito dell'imposta sui terreni. Essa, che nell'esercizio 1884-85, aveva reso ancora 124 milioni (al netto delle pesanti sovrimposte locali) incominciò a declinare, e scese a circa 106 milioni nel 1887-88 e a questo livello si manterrà negli anni successivi nonostante l'approvazione (nel marzo del 1886) della travagliata legge che fu detta della perequazione fondiaria.

Discussa tra il 1885 e il 1886 non attestava certo nel Parlamento una particolare sollecitudine per un problema esistente da qualche anno e non riducibile al solo profilo fiscale tant'è che, quando i deputati Lucca, Tegas e Cavallini, preoccupati della crisi agraria, presentarono una articolata mozione (che mise a dura prova la capacità di Depretis di mantenere compatta la maggioranza governativa) chiesero non solo la riduzione del cari-

del progresso (l'invenzione del battello a vapore, la pila di Volta, la lampadina di Edison, il canale di Suez, il traforo del Moncenisio) che liberava l'umanità dal dolore e dal bisogno.

¹⁴⁰ Si vedano A. LIA, *L'imposta mobiliare e la riforma dei tributi diretti in Italia*, Roma-Torino, Roux e Viarengo, 1906, pp. 13-23 e P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma. Socialismo e questione "tributaria" nell'Italia liberale*, Milano, F. Angeli, 1990, p. 31 sgg.

¹⁴¹ Si veda L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano* cit., pp. 11-12.

¹⁴² «Nel 1877 con una popolazione (in cifra tonda) di 9.847.000 abitanti Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto davano tutti assieme 19.862.000 cioè lire 2.01 per abitante. Nell'istesso anno la quota per abitante era nell'Italia meridionale (esclusi gli Abruzzi) di lire 2,17» (così G. CARANO DONVITO, *La finanza del nuovo Regno d'Italia* cit., p. 520 sg.).

co fiscale e la perequazione dell'imposta fondiaria, ma forti investimenti nelle infrastrutture.¹⁴³

Almeno dal 1880 (ma qualche inequivocabile segno era anteriore) si registrava, anche in Italia, la contrazione della produzione cerealicola, in seguito alla forte caduta dei prezzi (circa il 28 per cento fino al 1888) innescata, in tutta Europa, dall'accresciuta concorrenza dei grani russi e americani e facilitata dallo sviluppo della navigazione a vapore, dall'introduzione dell'elica sulle navi, dall'abbassamento dei prezzi di trasporto marittimi sulle lunghe distanze; e, si aggiungeva, in Italia acuita dall'abolizione del corso forzoso che aveva reso più cari i prodotti esportati e più vantaggiosi quelli stranieri.

In Italia, in particolare, erano in discesa soprattutto i prezzi dei cereali (grano e granturco), maggiormente esposti alla concorrenza americana, mentre meno colpite o addirittura in controtendenza risultavano alcune colture specializzate come il riso, la barbabietola da zucchero, l'olio, gli agrumi e in decisa controtendenza si presentava il prezzo del vino che tale rimarrà fino allo scoppio della guerra commerciale con la Francia (1888). La crisi e la caduta dei prezzi dei cereali avevano avuto e continuavano ad avere profonde conseguenze economiche e sociali per i contadini (la grande maggioranza dei lavoratori, in un paese come l'Italia) e per gli imprenditori agricoli a seconda ovviamente delle condizioni in cui versava la differenziatissima agricoltura italiana.

Infatti, se nella valle padana si andava affermando sempre più la grande industria capitalistica (di qui le gravi agitazioni verificatesi tra il 1884 e il 1885 nel Polesine e poi nel Mantovano per l'immiserimento di ampi strati di contadini e per l'allargamento della fascia dei braccianti), se nelle regioni centrali la mezzadria continuava a perpetuarne la stagnazione sociale, nel Mezzogiorno la costruzione della rete ferroviaria e l'allargamento del mercato avevano stimolato la produzione delle colture destinate all'esportazione (olive, vigneti, agrumeti) ma non avevano inciso sulla complessiva arretratezza delle campagne meridionali nelle quali ai tradizionali condizionamenti se ne sommarono di nuovi.

Alla riluttanza verso la modernizzazione da parte del mondo rurale, legato a pratiche arcaiche e improduttive, ai costi dell'innovazione spesso proibitivi per contadini in larga parte poveri, indebitati e privi della possibilità di accedere a una efficiente rete di credito agricolo, alle rendite corrisposte dai coltivatori ai latifondisti assenteisti, si erano aggiunte la riluttanza dei grandi pro-

¹⁴³ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 182-226.

prietari a investire nella terra e la preferenza per l'acquisto dei titoli pubblici e dei beni demaniali ed ecclesiastici alienati dallo Stato, con l'ulteriore compressione degli usi civici.

Nella situazione descritta divennero drammatiche le condizioni di larghe fasce della popolazione contadina ai limiti della soglia di sussistenza, per la precarietà del lavoro e per la pessima alimentazione, e soffocata, in condizioni di totale promiscuità anche con gli animali, in abitazioni poverissime e prive, la più gran parte, specie nell'Italia meridionale, nelle isole e in molti Comuni del Veneto, delle più elementari strutture igienico-sanitarie.¹⁴⁴

Ebbene, se a seguito dell'inchiesta guidata da Stefano Jacini e della tormentata collaborazione di Agostino Bertani, delle tristi condizioni delle campagne erano noti almeno due profili – l'uno attento ai necessari interventi giuridici, amministrativi ed economici a favore dell'agricoltura, l'altro sollecito alle misere condizioni di vita dei lavoratori della terra – il Parlamento, tra il 1885 e il 1886, si pose in una prospettiva tutta interna alla sola problematica fiscale¹⁴⁵ e per più con una visione non moderna e non completa.

Artefice Angelo Messedaglia, la cui relazione alla Camera è opera classica in argomento,¹⁴⁶ la legge era encomiabile là dove prevedeva la misurazione e la raffigurazione su mappe catastali di tutto il territorio italiano ma, quanto all'ancoraggio del tributo alla stima dei redditi netti fondiari dominicali secondo il ricavo ordinario ottenuto nel dodicennio 1870-82, potevano dirsi soddisfatti Minghetti e Depretis, che vedevano realizzati i propri radicati convincimenti di 'catastari' e, grazie anche alle concessioni del secondo, ancora assicurata la tenuta della maggioranza governativa.

Meno soddisfatti coloro che, sulle orme di Sella, da anni ritenevano antiquata la scelta della rendita catastale come base imponibile dell'imposta sulla terra. Argomentavano costoro che le ferrovie, la navigazione a vapore, le nuove opere idrauliche, l'uso delle macchine, i progressi delle industrie, le variazioni della coltura, l'aumento della popolazione, l'acquisita unità dello Stato, i trattati doganali, i sistemi daziari agrari variabili, la concorrenza dei prodotti esteri e altre cause avevano mutato radicalmente le condizioni della proprietà terriera, delle colture, dei prezzi, delle derrate, di guisa che il reddito effettivo e netto era assai diverso e soprattutto continuamente variabile.

¹⁴⁴ Si vedano S. JACINI, *I risultati della inchiesta agraria* cit., e anche A. CARACCIOLLO, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, Einaudi, 1973.

¹⁴⁵ Sulla crisi agraria e sulla legge di perequazione fondiaria si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 182-286.

¹⁴⁶ Si veda A. MESSE DAGLIA, *Il catasto e la perequazione fondiaria. Relazione parlamentare*, nuova ed. a cura di L. Messedaglia, Bologna, Cappelli, 1936, spec. pp. 189-204.

Di qui nasceva la proposta che anche l'imposta sui terreni variasse proporzionalmente al variare della rendita e ne seguisse le vicissitudini a somiglianza dell'imposta sulla ricchezza mobile.

Purtroppo, è il caso di dirlo, Sella prematuramente morì nel mese di marzo del 1884, pochi si riconobbero nel suo magistero e quei pochi, nel dibattito parlamentare, restarono soccombenti.

Inoltre, pur essendo note, furono sottovalutate – *in primis* dal ministro delle finanze Magliani – le difficoltà tecniche dell'opera, la enormità della spesa, la durata lunghissima delle operazioni tant'è che, nella ostile Italia meridionale, la perequazione fondiaria non era più temuta perché come, sul finire del 1885, acutamente scriveva il prefetto di Bari al ministro degli interni "È spuntato un altro concetto ed è quello che buona o cattiva che sia la proposta di legge, non toccherà negli effetti che i figli o i nipoti e se la sbrigheranno essi".¹⁴⁷

Si rivelarono ottimistiche non solo le previsioni di Magliani (dieci anni e 50 milioni di spesa) ma anche quelle assai più caute di Messedaglia (vent'anni e ben più di 60 milioni) e la relazione sui lavori catastali, a tutto il 31 dicembre 1897, quando l'operazione era ancora assai lontana dalla metà del suo cammino,¹⁴⁸ segnerà una spesa complessiva di 64 milioni.

Ma le difficoltà non furono solo tecniche ed ebbero pesanti incidenze sulla corretta applicazione del tributo e sul suo gettito che subito diminuì per i 'viatici' politici concessi da Depretis soprattutto ai grandi proprietari terrieri meridionali, come Branca, che, ben rappresentati nella Sinistra meridionale, erano sì meno preoccupati, ma non meno ostili all'opera di perequazione. Infatti

il ministero del tempo, per ottenere l'approvazione della legge dai meridionali malcontenti e timorosi che la perequazione volesse dire maggiore aggravio per le province del mezzogiorno d'Italia, dovette consentire ad iniziare le operazioni catastali in quelle province che si disponessero ad anticipare la metà della spesa e, come era naturale, l'anticipo fu offerto dalle province le quali speravano dal nuovo catasto uno sgravio di tributo, perché esse erano eccezionalmente gravate in confronto alle altre che se ne stavano contente ai vecchi catasti. Così che, quasi ogni anno, a mano a mano che il nuovo catasto si applicava nelle province dove i lavori erano giunti alla fine, il provento dell'imposta diminuiva: illanguidendo, col trascorrere del tempo, il fervore da cui i suoi ispiratori erano stati animati.

Ma appena fu concluso il lavoro nelle province le quali da esso si aspettavano il beneficio di sgravi tributari, salì l'opposizione dei contribuenti che si sentivano mi-

¹⁴⁷ Si veda G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana* cit., p. 439, nota I.

¹⁴⁸ Si veda A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., II, p. 414.

nacciati da una misura e da una stima più esatta dei loro fondi; e se la legge fu approvata in un momento in cui i redditi delle province settentrionali sembravano diminuire per la concorrenza dei cereali russi e nord-americani e invece il reddito delle province meridionali sembrava crescere per il largo sblocco che trovavano il vino in Francia e gli agrumi in molti Stati esteri, in breve i suoi esecutori si trovarono di fronte ad una situazione quasi capovolta.

L'opera del catasto lenta a svolgersi, invisa ai contribuenti, dannosa all'erario di cui diminuiva i proventi, fu volutamente trascurata.¹⁴⁹

21. L'ABOLIZIONE DEL 'MACINATO' IN UN QUADRO POCO ATTENTO AL COMPLESSIVO PESO FISCALE SUI CONSUMI, ANCHE I PIÙ POPOLARI

La diminuzione del gettito dell'imposta erariale sulla terra innescò facili e motivate critiche sull'equità del sistema fiscale perché essa, come scrisse Sensini, "fa strano contrasto con l'aumento di quasi tutte le altre, specialmente delle indirette".¹⁵⁰

Può apparire affermazione estemporanea ove ci si limiti a rammentare l'intervenuta abolizione, seppure graduale e faticosa,¹⁵¹ dell'imposta sul macinato, ma non se si indugia sul contesto.

A decorrere dal 1° agosto 1879 fu disposta la soppressione della tassa sulla macinazione dei cereali inferiori, e quindi, *in primis*, del granoturco che, favorendo i mangiatori di 'polenta' e quindi il Nord, diede luogo a motivate resistenze in punto di equità e a un complesso dibattito lungo linee rigorosamente regionali; solo a fare data dal 1° luglio 1880, con il governo Cairoli-Depretis, fu disposta la riduzione (lire 1,50 a quintale) della tassa sulla macinazione del grano e, dal 1° gennaio 1884, la sua totale abolizione.

È provvedimento che certo non può essere sottovalutato ove si ricordi che la tassa, ai ceti operai cittadini, sottraeva annualmente l'equivalente di almeno dieci giornate lavorative¹⁵² e sui salari agricoli delle masse rurali l'in-

¹⁴⁹ Così L. EINAUDI, *La guerra* cit., pp. 9-11 e *amplius* Id., *La terra e l'imposta*, Torino, Einaudi, 1974 (1ª ed. 1924), pp. 5-75.

¹⁵⁰ G. SENSINI, *Le variazioni dello Stato economico d'Italia nell'ultimo trentennio del secolo XIX: saggio di semiologia economica*, Roma, Loescher, 1904, pp. 248-280.

¹⁵¹ Su questa tormentata vicenda che si protrasse per mesi perché essa fu attraversata non solo dall'opposizione alla politica fiscale del ministro Seismit-Doda (in una magistrale relazione il senatore Saracco ne distrusse i calcoli e le previsioni di bilancio) ma anche dai timori per l'ordine pubblico, dalla delusione per i risultati del congresso di Berlino e da un contrasto tra Camera e Senato sulle prerogative costituzionali dell'una e dell'altro, si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della sinistra storica* cit., pp. 91-134 e *ivi* i riferimenti all'instancabile opera di Depretis.

¹⁵² Si veda G. ALESSIO, *Il sistema tributario* cit., II, p. 327 sgg.

cidenza era assai più grave.¹⁵³ Ma l'abolizione non può essere neppure enfaticamente perché essa non impedisce l'istituzione e l'incremento di altre imposte di fabbricazione che colpivano gli spiriti (1879), lo zucchero (1877), la birra e le acque gazzose, le polveri, i fiammiferi, il gas, la luce e l'energia elettrica, gli olii minerali, il glucosio e l'acido acetico, insomma tutta la vita quotidiana. Ancora con l'*omnibus* finanziario del novembre 1885, fu aumentato il prelievo fiscale non solo sul caffè, sulla cioccolata, sui tabacchi (il che aveva una logica) ma nuovamente sullo zucchero, nonostante il suo consumo annuo per abitante fosse già bassissimo: 3 chili rispetto alla media europea di 8,6.

È vero che il gettito complessivo delle imposte di fabbricazione, che pure salì dai 3 milioni del 1876 ai 35 del 1886-87, mai raggiunse quello del macinato, in aumento dai 46,7 milioni del 1871, agli 83,1 nel 1876 e agli 83,2 milioni nel '78, tant'è che Sella si chiese e chiese come si sarebbe provveduto a coprire la differenza. Dubbio che rimase tale perché, al di là delle iniziali perplessità e resistenze di Depretis, della contrarietà del Senato (poi superata) e delle contrapposizioni regionali sulla prioritaria abolizione del tributo sui cereali inferiori, la cancellazione della tassa era divenuta una 'bandiera' della Sinistra,¹⁵⁴ onde le risposte di ministri delle finanze furono, pur nella diversità delle personalità, un atto di fede. Il 7 luglio 1878, allorquando il ministro Seismith-Doda rispose a Sella che l'abolizione del macinato non era stata decisa avventatamente, ma dopo meditazioni e incertezze durate due anni,¹⁵⁵ la Camera approvò un ordine del giorno con il quale confidava che "il ministero nell'intento di mantenere inalterato il pareggio preparerà entro il triennio 1879-1881 tali riforme nella pubblica amministrazione da diminuire le spese riordinando in pari tempo i tributi". E, di lì a pochi mesi, Agostino Magliani fu costretto a essere generico quando assicurò che "sarà provveduto con economie e opportune riforme" sperando anche "nel miglioramento delle nostre condizioni finanziarie nel corso di quattro anni".

Ma è altrettanto vero che nei provvedimenti sul macinato mancò una visione di insieme, come denunciò Sonnino che "pur scorrendo nella sua abo-

¹⁵³ Si veda P.M. ARCARI, *Le variazioni dei salari agricoli in Italia dalla fondazione del Regno fino al 1933*, «Annali di Statistica», XXXVI, Roma, 1936, p. 60.

¹⁵⁴ Agostino Bertani, che pure nel giugno 1878 aveva proposto di sostituire al macinato una tassa compensatrice, il 6 luglio 1878 finì per accordarsi ai "suoi amici politici" in quella condizione "tutta psichica nella quale alla ragione che più non ci soccorre subentra la fede, la quale se trasporta le montagne, potrà allestirci anche un confortante bilancio" (così A. BERTANI, *Discorsi parlamentari*, Roma, 1913, pp. 429-437 e pp. 452-454).

¹⁵⁵ Così F. SEISMITH-DODA, *Camera dei deputati*, leg. XIII, Sess. II, *Discussione*, p. 2764.

lizione un primo passo verso il ristabilimento dell'equità e della proporzionalità nell'assetto delle imposte"¹⁵⁶ sottolineò la necessità di una più larga politica impositiva.

Il che significava la necessità di muoversi almeno in due direzioni.

Da un canto convincersi che "in Italia non manca la materia imponibile se vorremo rivolgere gli occhi alle classi abbienti" (come disse ancora una volta Sonnino che, tra i rumori e i mormorii dell'aula si fece promotore di una "imposta sull'entrata netta");¹⁵⁷ dall'altro prendere atto che non solo le imposte di fabbricazione gravavano, tanto pesantemente e più pesantemente, sui bilanci quotidiani dei ceti più modesti.

Lo si avvertì con riguardo all'imposta sul sale, il cui consumo per abitante (6 chili) era inferiore a quello della Francia, dei paesi tedeschi, dell'Austria e della Russia, tant'è che, nel 1885, il suo prezzo fu ridotto di circa il 30 per cento.

Ma nulla si fece, anzi, sul nesso dei dazi protettivi di confine e dei tributi indiretti comunali che, entrambi, registravano un rilevante incremento e tanto pesavano, ancora una volta, anche sui consumi più essenziali.

22. IL GRADUALE ABBANDONO DELLA TRADIZIONALE POLITICA DOGANALE LIBERISTICA (1878-1883): LE RIFLESSIONI DI LUZZATTI SULLA LOGICA DI SISTEMA DELLE TARIFFE DOGANALI, FERROVIARIE E MARITTIME

Rilevante era stato, in pochi anni, l'aumento del gettito dei dazi doganali: dai 101 milioni del 1878 ai 134 del 1879, ai 212 dell'esercizio 1884-85 (sarà di 275 nell'88-89) e questa progressione era la fotografia delle importanti scelte, ricche di implicazioni per l'avvenire, che la Sinistra era venuta operando in materia di politica commerciale e doganale dopo il 1876.

Essa, negli anni, aveva abbandonato la tradizionale pregiudiziale, liberistica e privatistica (in linea con i convincimenti dei gruppi dirigenti risorgimentali fedeli ai principi del capitalismo concorrenziale e contrari alle interferenze statali), e non v'è da stupirsi ove si consideri che le sollecitazioni, soprattutto degli industriali, per i quali il liberismo avrebbe condannato l'Italia alla perpetua inferiorità economica, si innestavano in una tendenza che si era generalizzata in Europa.

¹⁵⁶ Così S. SONNINO, *Manifesto agli elettori del collegio di San Casciano*, in *Scritti e discorsi extra-parlamentari*, 1870-1922, a cura di B.F. Brown, 2 voll., Bari, Laterza, 1972, I, p. 460.

¹⁵⁷ Si veda S. SONNINO, *Provvedimenti finanziari, tornata del 7 luglio 1880*, in *Discorsi parlamentari*, 3 voll., Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1924-1925, I, pp. 18-20.

Ne era testimonianza la tariffa approvata nel 1878 che era più protettiva della precedente, ma soprattutto si preoccupava del futuro¹⁵⁸ là dove invitava il governo a svolgere una nuova inchiesta onde procedere a ritocchi daziari e presentare alle Camere, al più presto, ma non prima del 1880, un progetto di revisione tariffaria.

Il lavoro della Commissione, istituita nel 1878, ispirato a una temperata difesa dei prodotti italiani e "alla fiducia nell'avvenire delle nostre manifatture", fu lungo e solo il 25 novembre 1882 il governo presentò alla Camera un progetto di legge sulla riforma della tariffa doganale dovuto ancora una volta a Luzzatti. La relazione al Parlamento, presentata il 6 maggio 1883, mise a fuoco gli avvenimenti che avevano determinato, dopo il 1878, la modificazione della situazione produttiva: la riforma economica del principe Bismarck¹⁵⁹ con il ritorno al protezionismo; l'identica scelta francese sotto la pressione della crisi agricola e del declino demografico;¹⁶⁰ la nuova politica doganale austriaca, giunta perfino ad applicare dazi differenziali a seconda della via che prendevano alcune merci; la nascita in Italia di molte nuove industrie; la concorrenza asiatica agevolata dall'apertura del Canale di Suez e dal conseguente ribasso dei noli per la seta, il riso e le pelli; la concorrenza degli Stati Uniti, esportatori massicci di cereali, di carni e di olio di cotone; le conseguenze negative sul nostro commercio estero derivanti dall'abolizione del corso forzoso.

Né si poteva sottovalutare, soggiunse Luzzatti, un altro problema gravissimo, l'assoluta necessità di non isolare le tariffe doganali dalle ferroviarie e dalle marittime, costituendo, invece, esse 'tutto un sistema' e non essendo le convenzioni relative meno importanti e vitali di quelle commerciali.

Infatti, egli disse:

Quando si sono intrapresi questi giganteschi trafori i popoli erano sotto il fascino delle dottrine economiche liberali. Agevolare gli scambi attenuando prima le barriere doganali e poscia quella delle Alpi; fare gli Stati Uniti d'Europa nell'ordine economico, aspettando che maturasse l'ora per la grande federazione politica.

¹⁵⁸ Sui pregi della tariffa del 1878 e sulle positive modificazioni apportate alla legislazione doganale anche per il migliore coordinamento con i prelievi sugli zuccheri e sull'alcool si veda G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario* cit., II, pp. 398-404, mentre critico è il giudizio sugli inasprimenti successivi, *ivi*, p. 439.

¹⁵⁹ Nel dicembre del 1878 era stato reso noto al Reichsrat uno scritto nel quale il Cancelliere esponeva il suo *Programma di riforme nel campo economico e fiscale*. Vi criticava aspramente le imposte dirette e chiedeva l'aumento delle imposte indirette mediante l'istituzione dei dazi protettivi non solo per i prodotti industriali, ma anche per il grano e gli altri prodotti agricoli: si veda E. EYCK, *Bismarck* cit., p. 312 sgg.

¹⁶⁰ Si veda J. CH. ASSELAIN, *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, 1984, p. 161 sgg. e 179 sgg.

Però fin dal '69, cioè da quando si è preparata la convenzione pel Gottardo, si sarebbero potuti notare i primi sintomi di una modificazione profonda, osservando attentamente i fatti che si svolgevano sul Brennero già aperto al traffico internazionale. Con abile gioco di tariffe differenziali, uno dei più arditi che la storia delle ferrovie registri, l'Austria-Ungheria tolse 400 Km di minor percorrenza che la natura aveva stabilito a vantaggio di Venezia, offendendo, per favorire Trieste, nel modo più aspro le leggi della geografia.

Al Brennero fece seguito il Cenisio, il quale insieme con l'altro grande avvenimento del Canale di Suez, avrebbe dovuto mutare a nostro profitto le direzioni dei commerci indo-europei.

Si attendeva il Gottardo perché l'Italia potesse trarre nella sua orbita i transiti, ai quali aveva il diritto di aspirare, grazie ai sacrifici sostenuti pel Cenisio; e il Gottardo avrebbe dovuto anche rendere più fruttuoso all'Italia lo stesso Cenisio. Si passava così colle speranze da un valico all'altro, come se si trattasse di antidoti!

E in attesa del Gottardo si aperse, segnatamente a nostre spese s'intende, la Pontebba, col programma ovvio di avvicinarsi a Vienna e di attrarre, da oltre Vienna, le grandi correnti del traffico traverso il valico nuovo. Ma la Pontebba si apriva quando non erano più permesse le illusioni intorno al nuovo indirizzo della politica economica in Europa. Non ottenne alcun traffico di concorrenza, ma solo una piccola parte di quello di competenza.

Quando il genio del secolo aspira, come nelle poste e nei telegrafi, anche nelle ferrovie, all'unità europea, si stanno rompendo o indebolendo in questo punto i vincoli dei servizi cumulativi ferroviari fra le grandi nazioni civili di Europa. Il malo esempio è venuto dalla Germania; e non si sa dove finirà. La cosa è gravissima dall'aspetto economico generale; ma ben più grave per gl'interessi speciali del nostro paese, a cui mettono capo e donde originano molti dei servizi cumulativi ferroviari europei.¹⁶¹

Ecco perché lo stesso Luzzatti, nel 1884, difese l'esercizio di Stato delle ferrovie: vi fu spinto dalla necessità di "contrapporsi alla vigorosa politica ferroviaria di Stato dell'Austria-Ungheria la quale traeva artificialmente tutto il movimento nei suoi porti con poderose mosse". E ancora alla Camera soggiunse:

le tendenze dell'Europa lasciano intravedere la somma probabilità che i trattati di commercio o non si rinnovino o non si possano rinnovare in condizioni egualmente propizie per la nostra esportazione [...] e se nel 1888 si verificasse questa ipotesi pessimista qual altro metodo [...] rimane al governo se non una coraggiosa politica di tariffe ferroviarie colle quali si possa in certi limiti paralizzare l'effetto di alte tariffe doganali dirette ad affondare le nostre esportazioni?

¹⁶¹ L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, pp. 170-171.

L'approccio fu, per altro, pragmatico e prudente come risulta dalle scelte fatte con la tariffa doganale del 1883 e dalla composizione della Commissione cui, con la stessa legge, fu affidato l'incarico di preparare l'inchiesta doganale nella quale, sotto la presidenza del senatore Francesco Brioschi e la vicepresidenza del deputato Luigi Luzzatti, forte era la presenza dei tecnici. Quanto alla tariffa si eliminarono le sperequazioni più stridenti e si introdussero ritocchi daziari con finalità sia fiscali (spiriti, coloniali), sia protettive (tessuti, coloranti, pelli), sia di aiuto alle industrie in fase di sviluppo. Nella Commissione fu affidata ai tecnici la stesura della relativa 'Relazione' distinta, significativamente, in due parti: l'una, la parte industriale, dovuta essenzialmente a Vittorio Ellena (deputato ma anche direttore generale delle gabelle) che apriva al protezionismo nel convincimento, espresso, che una eventuale tariffa protezionistica non avrebbe annullato la concorrenza interna; la seconda, la parte agraria, redatta da Lampertico e Miraglia, conteneva, ancora, una indicazione essenzialmente liberista, contraria all'introduzione di un dazio sul grano:

il dazio protettore, scrisse Lampertico, cullerebbe l'agricoltura nella speranza e la tratterebbe da una trasformazione interna, in forza della quale essa dovrebbe trovarsi in condizione di proteggersi da se stessa.¹⁶²

23. L'AUMENTO DELLA IMPOSIZIONE ERARIALE INDIRETTA SUI CONSUMI IN UN QUADRO DI ACCENTUATO PROTEZIONISMO ANCHE AGRICOLO (1887)

Nei fatti l'esito fu ben diverso dalle indicazioni e dagli accurati dosaggi dei tecnici perché, allorquando al principio del 1887, Depretis diede vita al suo ottavo e ultimo governo, cui partecipò Crispi, il presidente del Consiglio, pur tiepido nei confronti della scelta protezionista, non si oppose a un aumento del dazio sul grano che salì da 1,40 a 3 lire.¹⁶³ Certo erano necessarie nuove risorse fiscali per rimediare alla recente sconfitta di Dogali, ma, nella scelta dello strumento, evidente era la pressione dei grandi proprietari terrieri colpiti dalla crisi agraria in anni che, per di più, vedevano scemare la loro egemonia nella vita politica italiana. Si consolidò, così, la scelta del protezionismo, anche agrario, che portò all'approvazione di una nuova tariffa generale (luglio 1887) più protezionista di quella del 1878¹⁶⁴ e, morto Depretis, allo scontro com-

¹⁶² Così in *Atti della Commissione di inchiesta per la revisione della tariffa doganale. Parte Agraria: relazione del senatore Fedele Lampertico*, Roma, Eredi Botta, 1885.

¹⁶³ Si veda *retro* al par. 17.

¹⁶⁴ Si veda L. VILLARI, *Romanticismo e tempo dell'industria* cit., spec. p. 95 sgg.

merciale con la Francia e all'ulteriore aumento, nel 1888, del dazio sul grano, a cinque lire al quintale.¹⁶⁵

Al riguardo non è il caso di riandare, qui, ai lavori dei grandi intellettuali liberisti, come Vilfredo Pareto e Antonio De Viti de Marco (verrà poi anche Luigi Einaudi) che denunciarono quella scelta, anche perché oggi il giudizio è assai più articolato osservandosi che, se la tariffa del 1887 e il successivo scontro con la Francia danneggiarono le colture agricole specializzate, soprattutto del Mezzogiorno, il protezionismo aiutò l'Italia (specie nei settori tessile, siderurgico e cantieristico) a consolidare il processo di industrializzazione già iniziato negli anni ottanta.¹⁶⁶

Ma non è su queste considerazioni che si intende tornare, anche perché se le scelte liberiste del 1861 avevano garantito all'Italia l'informale tutela britannica e la tolleranza francese, alla metà degli anni '80 non era facile perpetuare quella scelta nel momento in cui tutti i maggiori paesi (salva l'Inghilterra) chiudevano le loro frontiere e nell'Europa continentale si profilava la nuova potenza germanica.

In questa sede è, invece, bene ricordare quanto già allora ben si sapeva (ne era consapevole anche Magliani che ministro delle finanze con Depretis rimase tale con Crispi) e cioè che, essendo in agricoltura il prezzo determinato, ricardianamente, dal costo di produzione della terra meno fertile, la tariffa protettiva del grano si sarebbe tradotta "in una odiosa capitazione prelevata sulle classi nullatenenti a favore della proprietà fondiaria".¹⁶⁷

E così accadde onde non solo la svolta protezionistica assunse un eccezionale rilievo sul piano politico generale – la mediazione realizzata tra gli interessi degli imprenditori manifatturieri e quelli dei grandi proprietari fondiari saldò un blocco di potere industriale-agrario – ma l'aumento dei dazi sui cereali provocò il rincaro dei prezzi delle farine, del pane e delle paste alimentari.

Consolidatasi, così, definitivamente la scelta protezionistica, che era andata maturando negli anni '80, si sarebbe dovuto pensare a non elidere i benefici derivati alle classi popolari dalla soppressione del 'macinato', anche perché ne risultarono ulteriormente modificati gli equilibri tra i gruppi di imposte già mutati negli anni dell'egemonia depretisina.

¹⁶⁵ Si veda *amplius* G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 310-327.

¹⁶⁶ Sulle diverse tesi si veda G. ARE, *Economia e politica nell'Italia liberale (1890-1915)*, Bologna, Il Mulino, 1974; si veda anche G. PESCOLIDO, *Unità nazionale* cit., p. 197 sgg.

¹⁶⁷ Così B. STRINGHER, *La Gran Bretagna e le concorrenze mondiali*, «Nuova Antologia», 1886, pp. 710-738 ma anche A. MAGLIANI, A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, 1885, unica, doc. 373, pp. 229-230 e anche *infra* al par. 27.

Il gettito delle imposte dirette che, nel quinquennio 1872-1876, aveva raggiunto, in percentuale rispetto al totale del gettito, il suo massimo, mai più superato, ovvero il 36,4%, scese al 34,65 nel quinquennio 1877-81 e al 33,45% nel successivo 82-87: in lire e in assoluto fu di 1.713 milioni nel 1872-76 e di 2.137 milioni tra il 1882 e il 1886-87.

Aumentò, invece, rispetto al totale, la percentuale dei tributi sui consumi e dei monopoli il cui gettito complessivo salì dai 2.248 milioni degli anni 1872-76 ai 3.187 degli anni 1882-1886/87.

Complessivamente, fatto '100' l'indice del gettito dei diversi gruppi di imposte tra il 1872 e il 1876, esso tra il 1882 e il 1886-87 salì a 124,76 per le imposte dirette, a 143,0 per i tributi indiretti sullo scambio della ricchezza, a 148,21 per le imposte sui consumi e a 134,88 per i monopoli.

In percentuale, rispetto al totale la somma dei primi due gruppi scese dal 52,22 al 50,11, la somma degli ultimi due gruppi salì dal 47,78 al 49,88.

24. GLI IMMODIFICATI ASSETTI DELLE AUTONOMIE LOCALI

L'aggravamento dell'imposizione erariale indiretta, in qualche misura necessitata e dettata anche da condizionamenti internazionali, avrebbe dovuto indurre una particolare attenzione per la fiscalità locale.

Invece, con riguardo a essa, nessun provvedimento fu assunto dai governi che si succedettero fino al 1887, ancorché non fossero mancati i propositi, i suggerimenti e i dati obiettivi sembrassero imporre qualche iniziativa.¹⁶⁸

In primo luogo, dopo il 1876, venuta al potere la Sinistra storica, era ipotizzabile addirittura un mutamento di rotta nelle scelte relative alla struttura dello Stato.

Con gli anni era svanito il timore che "borbonici, clericali, austriacanti, granduchisti" minassero la costruzione unitaria, sempre più consolidata all'interno e nella considerazione internazionale.

Negli stessi ambienti moderati il risalente disegno minghettiano, proposto e abbandonato, trovava nuovo alimento nella riflessione sui primi lustri di vita nazionale. L'autorevole Stefano Jacini, riprendendo progetti e proposte già elaborati nel 1870¹⁶⁹ – indicata come causa del malcontento del 'paese reale' l'accentramento amministrativo e parlamentare, giudicato un connubio peri-

¹⁶⁸ Si veda *retro* al cap. quarto, par. 2 e sg.

¹⁶⁹ Si veda S. JACINI, *La riforma dello Stato ed il problema regionale*, a cura di F. Traniello, Brescia, Morcelliana, 1968.

coloso e dannoso anche e proprio per le finanze statali perché i deputati dei singoli collegi non potevano “rifiutarsi dall’assecondare i desideri dei loro mandanti che facevano a pugni fra loro nelle diverse zone del Regno” – vedeva la soluzione a questi problemi nell’istituzione (è un progetto del 1879), accanto ai Comuni e alle Province, delle Regioni: esse, lasciando al governo centrale “gli affari esteri, l’esercito, la flotta, la sicurezza pubblica, il debito pubblico, la giustizia, la massima parte dell’amministrazione delle finanze”, lo avrebbero reso più forte, liberandolo dalla cura degli affari amministrativi, affidati agli organismi locali.

Ma soprattutto l’autonomismo era uno dei punti qualificanti del tradizionale e consolidato programma della Sinistra e ormai ben si conosceva la magra vita di centinaia e centinaia di comuni piccoli e deboli ove spesso il Sindaco aveva bisogno del medico, del segretario o del parroco per farsi spiegare o leggere le lettere d’ufficio, Comuni in cui gli elettori non erano neppure il doppio degli eligendi, ove il bilancio era lettera morta, in cui le spese obbligatorie restavano inadempite e che pure avevano gli stessi ordinamenti legislativi e regolamentari di quelli, assai meno numerosi, ben più grandi e floridi.

Di “maggiori autonomie comunali” parlò Agostino Depretis il 28 marzo 1876¹⁷⁰ già come capo del governo, ma, nei fatti, i relativi progetti di riforma, elaborati e annunciati dalla maggioranza depretisina, trovarono sulla loro strada forti ostacoli nella stessa composita e variegata coalizione che, sotto la comune bandiera del “Progresso”, aveva rovesciato il governo dei moderati.

Le temute difficoltà non tardarono a presentarsi quando, il 17 dicembre 1876, poche settimane dopo l’esaltante vittoria elettorale della Sinistra, fu presentato il progetto di riordinamento amministrativo delle Province e dei Comuni.

Esso prevedeva la riduzione del censo elettorale a 5 lire per tutti i Comuni, estendeva il voto alle donne, diminuiva i controlli dell’autorità centrale, trasformava il sindaco in una carica elettiva, ma il progetto, dopo qualche mese, era già insabbiato e in questa triste fine si scorre la mano di Nicotera, il potente ministro degli interni, che era contrario al suffragio universale¹⁷¹ e anche all’elezione dei sindaci.

Né migliore sorte ebbero i progetti successivi presentati nel 1880, nel 1882 e nel 1886 che, nonostante l’urgenza sottolineata nei discorsi della Corona del novembre 1882 e del novembre 1886, furono lasciati insabbiare da Depretis,¹⁷²

¹⁷⁰ Si veda *Il programma del Ministero Depretis*, Roma, 1876, *passim*; ne aveva fatto un ampio cenno già nel famoso discorso di Stradella dell’11 ottobre 1875.

¹⁷¹ Così alla Camera il 26 febbraio 1877.

¹⁷² Sulla timidezza depretisina nel proporre apprezzabili mutamenti nella disciplina delle auto-

reso diffidente, nei confronti dell'allargamento del suffragio amministrativo, dalla preoccupazione anticlericale e, non meno, da quella antiradicale:¹⁷³ anzi, si legge nel *Manifesto dell'opposizione subalpina* del 28 aprile 1886, il progetto del 1882 "sul quale da due anni riferì la Commissione parlamentare non fu discusso per desiderio espresso del governo".¹⁷⁴

25. LO STATO DI SOFFERENZA DELLE FINANZE DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

La riscontrata inerzia a livello delle scelte amministrative e l'immutato assetto ordinamentale non giustificavano, per altro, una pari timidezza sul versante delle scelte fiscali.

I dati attestavano, infatti, che le entrate provinciali e comunali seppure di poco erano diminuite (dal 31,1% rispetto a quelle erariali del 1869 al 30,6% del 1876)¹⁷⁵ ed erano aumentate le spese, onde i bilanci dei comuni complessivamente in avanzo fino al 1868, più non lo erano dopo quella data.

Sembrava, quindi, potesse, anzi dovesse iniziare una diversa e nuova stagione. Raggiunto il pareggio, il nuovo ceto di governo, che in tutte le sue articolate espressioni culturali e geografiche, sembrava porre una grande attenzione all'autonomismo, non si sarebbe trovato stretto tra la necessità di rammodernare il paese anche contro l'inerzia delle amministrazioni locali¹⁷⁶ e l'obiettivo di pareggiare il bilancio statale con il conseguente accolto ai Comuni delle spese obbligatorie.¹⁷⁷

Anzi, proprio per il mutato contesto politico e per una maggiore sensibilità, quel nuovo ceto avrebbe potuto incidere maggiormente non solo su ciò che i Comuni dovevano fare, ma anche su quanto non avrebbero dovuto fare.

nomie locali si veda P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 131 sgg.

¹⁷³ Si veda G. CAROCCI, *Agostino Depretis* cit., p. 474.

¹⁷⁴ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., pp. 96-97.

¹⁷⁵ Così F. COPPOLA D'ANNA, *Popolazione, reddito e finanze pubbliche* cit., p. 130.

¹⁷⁶ Nei suoi appunti di viaggio nelle province napoletane, Leopoldo Franchetti annotò ripetutamente che "le autorità comunali per lo più non intendono ancora l'utilità delle vie carrozzabili" (così L. FRANCHETTI, *Condizioni economiche* cit., p. 14 e anche pp. 151-152) e quello delle strade comunali era solo un esempio.

¹⁷⁷ "Nei primi anni dell'unità d'Italia, scriveva «La Rassegna Settimanale» nel 1878, il legislatore colpito soprattutto dalla lunga strada che doveva fare l'Italia per raggiungere gli altri paesi civili, ha pensato che l'interesse principale fosse di spingere avanti il paese. Si è pensato a determinare le spese che fossero obbligo ai Comuni di fare" (così *I bilanci dei Comuni e la riforma comunale*, «La Rassegna Settimanale», n. 15, 1878, pp. 245-246).

E invero, se le spese comunali erano aumentate dal 1867 al 1876 di quasi il cinquanta per cento, non erano aumentate in eguale proporzione e ve ne erano di più o di meno produttive. Lo scriveva Ellena, ma anche Magliani, che se le spese per opere pubbliche erano aumentate dal 1870 al 1876 da 74 a 90 milioni apparivano limitate le spese per la viabilità, mentre “si profondevano tesori qua ad aprire nuove piazze, là ad edificare teatri immensi, altrove a elevare monumenti e piantare giardini, e passeggiate”; così come se notevoli erano le spese per la polizia, da 31 a 47 milioni (ottima cosa, scriveva ancora Ellena, se si fossero curate le condizioni igieniche “ma gli Italiani amavano molto spesso di coprire i loro cenci con ori e orpelli e quindi dei 47 milioni, alcuni sono consumati in immensi eserciti di guardie urbane, in bande musicali e in spese di lusso”),¹⁷⁸ più lento e contenuto era stato l'andamento della spesa per l'istruzione, salita da 28,3 milioni a 40,4.

Insomma v'erano spazi per agire sulla quantità della spesa, sulla sua qualità nonché sugli strumenti fiscali per farvi fronte.

Infatti, anche ad ammettere che gli abbellimenti delle città non fossero ‘sterili’, come denunciava Ellena, ma rispondessero a precise e coltivate esigenze di una rinnovata vita borghese, a essi si sarebbe potuto provvedere con tributi noti all'Europa quali i contributi di miglioria, generica e specifica, che avrebbero chiamato a pagare coloro che si avvantaggiavano delle “simpatie impazienti di non pochi amministratori per gli abbellimenti, pei passeggi e pei giardini pubblici, per gli edifici monumentali e via dicendo”.¹⁷⁹

Invece, proprio sul versante più propriamente fiscale, Depretis fu estremamente sincero e leale nei confronti del Paese, quando, a Stradella, l'8 ottobre 1876, in prossimità delle elezioni generali, disse:

Si sono fatti degli studi sulle finanze comunali e per la loro separazione dalle finanze dello Stato, come pure si studiò la riforma dei dazi di consumo, ma su questi gravissimi argomenti io non posso promettere altro ai miei elettori e al paese se non che tali questioni, che sono delle più difficili, io le studierò e le farò studiare accuratamente, ma non prevedo prossima una soluzione.¹⁸⁰

Fu buon profeta perché non si seppe andare al di là di provvedimenti contingibili e urgenti, nonostante gli inequivocabili segnali allarmanti, *in primis*,

¹⁷⁸ Si veda V. ELLENA, *Le finanze comunali*, «Archivio di Statistica», fasc. 4, 1878, pp. 5-42 e anche A. MAGLIANI, «Nuova Antologia», fasc. 41, 1878, pp. 291 sg. e 485 sg.

¹⁷⁹ La frase è tratta da *I bilanci dei comuni*, «La Rassegna Settimanale» cit., che, di contro, denunciava la scarsa attenzione per la cultura (si veda *Le finanze comunali*, *ivi*, 1878, n. 12, pp. 206-207).

¹⁸⁰ Si veda *Il programma del Ministero Depretis* cit., pp. 26-32.

per alcuni grandi Comuni: in particolare Firenze, gravata da debiti per il suo passato ruolo di capitale (104 milioni) e Napoli, appesantita da una massiccia gestione clientelare della spesa (70 milioni).¹⁸¹

Nel 1878, allorquando si dibatté la questione di Firenze, che il primo governo Cairoli aveva ereditato dall'effimero 'secondo Depretis', la finanza dei Comuni complessivamente considerata era riassumibile nelle seguenti tre cifre: una spesa di 354 milioni; un'entrata di 309 milioni e quindi un annuo disavanzo di 45 milioni. E dei 354 milioni di spese, 322 erano obbligatorie, ordinarie e straordinarie, a fronte delle quali non v'erano all'attivo che 299 milioni. I Comuni italiani, quindi, facevano fronte alle loro esigenze coi debiti, i quali, pur scendendo tra il 1877 e il 1880 (da 757 milioni a 750),¹⁸² sarebbero aumentati negli anni successivi. Né molto diversa era la situazione delle Province che, di fronte a una spesa ordinaria e straordinaria di 75 milioni, non avevano che un'entrata di 69.

Ben si comprende allora perché, nel momento in cui si autorizzò un prestito pubblico a favore del Comune di Firenze, fu accolto un ordine del giorno per il quale "la Camera invita il ministero a presentare i provvedimenti necessari affinché il sistema tributario dei Comuni e delle Province risponda ai loro bisogni, alle esigenze della giustizia e sia in armonia col sistema tributario dello Stato".

26. IL MANCATO RIEQUILIBRIO DELLA FRAGILE IMPOSIZIONE COMUNALE EREDITATA DALLA DESTRA STORICA

Negli anni seguenti non si andò oltre, nonostante proprio "nel terzo decennio il mutare della situazione economica del paese rende nuovamente inadeguato il sistema tributario locale ed è solo a partire da quest'ultimo periodo che si può parlare di 'crisi' delle finanze locali".¹⁸³

Le sovrimposte sui terreni e sui fabbricati, dal 1880 al 1889 (certo non giovò la crisi agraria) registrarono un aumento contenuto (da 112 a 123 milioni per i Comuni e dal 71 a 83 per le Province) mentre il gettito delle imposte comunali autonome, nel 1889 (56 milioni), era pressoché identico a quello del 1880, 54 milioni.

¹⁸¹ Si veda E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana* cit., II, pp. 290-293.

¹⁸² Si veda A. ERRERA, *Le finanze dei grandi Comuni* cit., e *ivi*, pp. 8-24 l'analisi delle cause dello sbilancio.

¹⁸³ Così F. VOLPI, *Le finanze dei Comuni* cit., p. 60.

Di qui, voluto o necessitato che fosse, il crescente ricorso ai mutui e ai dazi di consumo che divennero la più importante entrata dei Comuni¹⁸⁴ e il cui gettito, dal 1880 al 1889, salì di 50 milioni, da 92 a 141.

Ciononostante, in quegli anni, nessuna riforma si ebbe, né piccola, né grande,¹⁸⁵ sebbene l'esistenza del problema fosse ben nota anche a Magliani che, nel 1878, aveva scritto:

Il problema del pareggio aveva due lati: lo Stato e i Comuni; il secondo fu trascurato. E ora ci si fa sentire, rimprovero o minaccia, la voce inesorabile dell'urgenza. Non tanto il tristissimo esempio di grandi città, delle quali è ormai sciupato il credito, ma la condizione in che trovasi la massima parte dei grossi e medi municipi d'Italia s'impone alla più sollecita attenzione del Parlamento nazionale.¹⁸⁶

Certo il terzo governo Depretis, su iniziativa di Agostino Magliani, di nuovo ministro delle finanze, l'8 marzo 1879 presentò un disegno di legge per il riordinamento dei dazi interni di consumo, ma anche questo progetto, modesto nei suoi contenuti, non fu neppure discusso dalla Camera dei Deputati.

Né migliore sorte ebbero i suggerimenti che emersero allorché Magliani, il 29 maggio 1880, oltre alle modificazioni dell'imposta di fabbricazione sugli spiriti e di alcuni dazi doganali, ripropose la riduzione della tassa sul macinato.

Luzzatti, riandando alla retorica di certi interventi della Sinistra, il 9 maggio, a Oderzo, ricordò ai propri elettori che "non poteva parlarsi di pareggio di bilancio dello Stato insino a che i Comuni non miglioravano le loro deplorevoli finanze" e ragionando, quindi, sul dazio consumo "materia nella quale il governo aveva rilevato la mancanza recisa di un pensiero veramente riformatore", sottolineò

Quale sollievo avrebbe recato alle popolazioni, a quelle del Mezzodì segnatamente, la riduzione e la perequazione delle tariffe del dazio consumo sulle farine, anziché l'abolizione del quarto sulla tassa di macinazione, che andava principalmente a profitto dei mugnai.¹⁸⁷

Perciò propose che, decretandosi l'abolizione del macinato, fosse nel tempo stesso limitata la libertà dei Comuni sulla misura del dazio sulle farine, per

¹⁸⁴ Così *ivi*, pp. 32-33 e 37.

¹⁸⁵ Si veda P. GIANNOTTI, *Il progetto Magliani di riforma della finanza locale*, in *La riforma impossibile*, Urbino, ed. Quattro Venti, 1998, pp. 5-112.

¹⁸⁶ Così A. MAGLIANI, *La questione finanziaria dei Comuni*, «Nuova Antologia», fasc. 41, settembre-ottobre 1878, pp. 291 e 485.

¹⁸⁷ L. LUZZATTI, *Memorie autobiografiche e carteggi cit.*, II, p. 109.

evitare che l'imposta, perduta per l'Erario nazionale, continuasse, sott'altra forma, a pesare anche più gravemente sui cittadini deboli.

Il timore era talmente reale che quando, nel 1884, la tassa sul macinato fu definitivamente abolita, Depretis, con una energica circolare, volle richiamare i prefetti a contenere il 'dazio' comunale sulle farine.

Esigenza divenuta nel frattempo più impellente da quando (nel 1883) "un abitante del Regno d'Italia paga una lira e trenta centesimi a testa per i dazi protettivi che riguardano i costruttori di macchine, cartiere, mercerie, tessile". Era, infatti, contraddittorio lamentarsi "delle tasse di lire 1,30 di dazio protettore" e ignorare che "se si sommano dazi comunali di consumo, sale, lotto eccoco raggiunto un testatico per i consumatori di lire 15,57".¹⁸⁸

Il problema, invece, languì e non a caso quando, tra il 1885 e il 1886, alla Camera si discusse prima della crisi agraria e poi della legge sulla perequazione fondiaria, alle denunce delle prepotenze e delle sperequazioni, soprattutto fiscali, perpetrate nei municipi e nelle province, si affiancarono quelle sulla loro inefficienza "perché i Comuni non pagano abbastanza bene i maestri elementari, i medici condotti, perché non provvedono abbastanza ai poveri, perché non provvedono efficacemente all'igiene e a mille servizi d'indole comunale".¹⁸⁹

Invece, nonostante alcuni modernissimi suggerimenti (si veda ancora l'intervento di Giolitti), la legge sulla perequazione fondiaria, definitivamente approvata nel 1886, si limitò a sancire che "sarà provveduto con altra legge al riordinamento del sistema tributario dei Comuni e delle Province".¹⁹⁰

Non se ne farà nulla, neppure con Crispi,¹⁹¹ e la Sinistra mostrava così non solo l'affanno, ma una vera e propria impotenza nel momento in cui sacrificava un altro dei punti importanti del suo programma, "la perequazione delle tasse locali", che pure aveva ritenuta necessaria, come aveva detto Agostino Magliani in occasione dell'assunzione del ministero delle finanze nel secondo governo Depretis, "al fine di soddisfare i bisogni di una più libera e migliore amministrazione del paese".

Sarebbe stata doverosa almeno una diversa attenzione all'esistente muovendo dalla constatazione che la ricchezza mobile, fin dal lontano 1870, più non contribuiva ai pesi dei Comuni.

¹⁸⁸ Sono quelle virgolettate alcune parti di una amplissimo discorso pronunciato al Senato dall'industriale Alessandro Rossi nelle tornate del 29 e del 30 aprile 1885.

¹⁸⁹ Si veda l'ampio intervento pronunciato il 28 novembre 1885 da Giovanni Giolitti e pubblicato in *Catasto* cit., pp. 175-198.

¹⁹⁰ Si veda l'art. 51 della legge 1° marzo 1886, n. 3482.

¹⁹¹ Si veda *infra* al capitolo sesto.

Inerzia tanto più colpevole anche perché contraddittoria.

Infatti, si era esteso l'elettorato anche ai 'non censiti' ma non si erano dotati gli enti locali di quegli strumenti fiscali che consentissero di superare lo spirito di malintesa economia, di chiusura che connotava soprattutto i ceti proprietari e che, in specie nei Comuni rurali, induceva a lesinare i fondi per l'istruzione popolare, per le istituzioni di beneficenza e di credito e anche per agevolare il progressivo sviluppo delle industrie e dei commerci.

L'impotenza era tanto più cocente se si pensa che la Sinistra avrebbe dovuto perseguire il 'pareggio economico' della Nazione e governava in anni nei quali l'Italia si incamminava sulla strada di uno sviluppo economico diverso dal tradizionale e più articolato. Orbene, con riguardo a una delle funzioni più importanti, l'Italia intera, e non solo quella settentrionale, sulla quale si era deciso di giocare la scommessa maggiore, aveva necessità di una più diffusa istruzione almeno primaria perché progresso non poteva significare solo sviluppo industriale.

27. LA POSSIBILE ATTENUAZIONE DELL'IMPOSIZIONE INDIRETTA COMPLESSIVA SUI CONSUMI ANCHE IN UN QUADRO PROTEZIONISTICO

Le mancate scelte non erano solo l'onda lunga delle indicazioni fornite dalle elezioni del 1874, quando era emerso che le forze democratiche e innovative presenti nella Sinistra storica avrebbero dovuto fare i conti con le tendenze conservatrici e clientelari diffuse e forti soprattutto nell'Italia meridionale.

Non si comprese che anche la politica fiscale poteva incanalare le esistenti spinte centrifughe in meccanismi di protezione che le ingabbiassero secondo un processo di riconoscimento, di fedeltà e di legittimazione verso lo Stato, protettore e regolatore prima, erogatore di servizi a prezzi equi, poi.

E non è a dire che fosse estranea alla cultura liberale l'esigenza, in quei lontani anni '80, di armonizzare le discordanze tra le classi sociali e di estendere il consenso per lo Stato, anche se, con Depretis, la tutela della sicurezza e del benessere, soprattutto della classe operaia, si tradusse in modesti provvedimenti concreti.

Non si comprese che anche la tutela dei contribuenti 'deboli' era una misura sociale che, anzi, andava al di là della difesa di questo o di quel ceto e che essa avrebbe potuto essere realizzata con una lettura sistematica dell'ordinamento tributario.

Sarebbe stato sufficiente riandare alla mutata politica doganale e al conseguente aumento dei dazi intervenuto nell'ultimo lustro¹⁹² e riflettere sulle an-

¹⁹² Si veda al par. 22.

cora più recenti scelte fiscali operate allorquando, nella primavera del 1887, nel Parlamento si realizzò un'alleanza protezionistica non solo tra agrari, del Nord e del Sud, ma tra i secondi e gli industriali settentrionali.¹⁹³

Al riguardo è certamente vero che i grandi latifondisti meridionali, di fronte alla discesa dei prezzi mondiali e alla crisi agraria anche italiana, ben compresero di giocare una sfida mortale che aveva quale posta la loro stessa sopravvivenza come classe sociale, ma è riduttivo ritenere che il governo si limitò a subire questa nuova alleanza protezionistica.

Al riguardo non poteva avere mutato le proprie idee di fondo proprio il presidente del Consiglio il quale, più volte e anche di recente, aveva dichiarato che "coloro che hanno cooperato all'abolizione della tassa sul macinato non potrebbero senza ritrattazione consentire all'aumento dell'imposta sui cereali"; "sarebbe – aveva soggiunto – una evidente contraddizione e nessuno lo può chiedere certamente a coloro che, con discreta fatica, hanno ottenuto l'abolizione del dazio sulla macinazione dei cereali".

Identica era la posizione del ministro delle finanze Magliani per il quale non abbiamo il diritto di accrescere il prezzo delle sostanze necessarie all'alimentazione del popolo per aumentare la rendita dei proprietari. Noi non abbiamo il diritto di fare una grande prelevazione dal fondo dei salari per accrescere il fondo della rendita. Questa non sarebbe la giustizia sociale.

Entrambi ben sapevano ciò che l'economista Graziani scriverà alcuni anni dopo:

I proprietari di terreni più fertili o meglio situati o coltivati con più razionali sistemi potrebbero sostenere senza dazio alcuno la concorrenza internazionale: quindi il dazio si converte in parte in incremento della loro rendita fondiaria.

Anche la stessa derrata prodotta nell'interno dello Stato a costi inferiori è naturalmente venduta ad un prezzo, che almeno equivale ai costi nel mercato internazionale aggiunti all'ammontare del dazio; perciò avviene un aumento di rendita dei proprietari a spese di tutti i consumatori.

Se poi questo prodotto agricolo, sul quale grava il dazio protettivo, è un bene di prima necessità come il grano, pure i consumatori più miseri vengono tassati, in tenue misura, a vantaggio della finanza pubblica, in ben più grande misura a vantaggio di taluni proprietari di terreno, cui fanno, contro volontà, un rilevante dono.¹⁹⁴

¹⁹³ Si veda al par. 17.

¹⁹⁴ A. GRAZIANI, *Il sistema tributario italiano*, «Rivista del circolo giudiziario napoletano», 1901, p. 19 dell'estratto.

Orbene se, ciononostante, Depretis e Magliani accettarono i dazi protettivi anche sul grano – potremmo dire repentinamente tanto recenti erano le loro contrarie dichiarazioni – vi furono indotti (non dalla condivisione di un principio ma) dalla specifica situazione economica. Un ampio protezionismo, industriale e agricolo, pensavano potesse lenire la crisi edilizia i cui segni minacciosi avrebbero dovuto essere scorti molto prima (per lo meno dal 1885, se non fossero stati velati dall'inflazione del credito e dal conseguente aumento della circolazione bancaria), “Ma nel 1887 quei segni erano ormai manifesti e si sperò per questo che un aumento dei prezzi, determinato dall'inasprimento dei dazi, valesse ad allontanare la crisi”;¹⁹⁵ come confidavano che il protezionismo agricolo in particolare potesse alleviare i dirompenti effetti sociali ed economici della disoccupazione nelle campagne.

Certo ben altro era il convincimento del lanciafiume Crispi, l'autorevole ministro degli interni, anche se “farsi improvvisamente sostenitore di quel dazio che aveva sempre combattuto implicava una contraddizione” perché “le pressioni in favore del protezionismo sul grano furono combattute dalla maggioranza dei deputati pentarchici”.¹⁹⁶ Per altro le forze ostili al protezionismo sul grano erano ormai sommerse dal nuovo blocco e per Crispi l'adesione a esso affondava le radici nella necessità di trovare nuovi sostegni al governo e di creare attorno a esso una nuova solidarietà, ben diversa da quella ‘trasformista’. Tutto il dibattito, sopra narrato, sulla perequazione fondiaria dimostrava come i proprietari del Sud, attratti anche dalla politica coloniale, rivendicassero un ruolo più autonomo, meno mediato, più diretto nella vita politica e spentosi Minghetti sul finire del 1886 e spegnendosi in tutti i sensi Depretis, si andava stabilendo; in seno alla classe dirigente, “una nuova alleanza tra i megalomani” “i protezionisti, i fornitori della marina e dell'esercito”,¹⁹⁷ e Crispi, che più volte si era autocandidato alla successione di Depretis, non poteva non aderirvi: era la sua maggioranza.

Insomma, se forti condizionamenti politici ma pure palesati intendimenti sociali e rilevanti ragioni economiche, attinenti anche al commercio con l'estero,¹⁹⁸ spingevano verso una forte accentuazione del protezionismo, Magliani,

¹⁹⁵ G. LUZZATTO, *L'economia italiana* cit., p. 174.

¹⁹⁶ G. CAROCCI, *Agostino Depretis* cit., pp. 457-459 e *ivi* l'illustrazione della saldatura tra il ceto dominante siciliano e i gruppi imprenditoriali della borghesia siciliana.

¹⁹⁷ Sono ancora parole di Carocci.

¹⁹⁸ Pescosolido, che valorizza questo elemento, scarsamente considerato dalla polemica anti-protezionistica, scrive: “La grande stagione delle esportazioni del vino da taglio meridionale e delle altre colture specializzate, con agrumi e frutta fresca e soprattutto secca in forte espansione quantitativa, la tenuta e ripresa di quelle seriche e dei prodotti caseari, nonché l'ulteriore crescita di quelle

che pure era ministro delle finanze e nel giugno del 1887 alla Camera definì "il protezionismo agricolo un semplice e transitorio espediente fiscale", non pensò minimamente a una sua eventuale utilizzazione virtuosa sul versante dell'equità di sistema.

Per lenire i sacrifici delle componenti più deboli della società, sarebbe stato sufficiente sopprimere almeno la parte governativa del c.d. dazio consumo sulle farine (riscosso dai Comuni e riversato allo Stato) e la sua soppressione, di grande giovamento alle plebi cittadine,¹⁹⁹ sarebbe stata ampiamente compensata dal gettito del nuovo dazio doganale sul grano.²⁰⁰

28. LA GENERALE INSENSIBILITÀ, NELLA SINISTRA STORICA, ALLE ESIGENZE DI UNA MAGGIORE EQUITÀ NELLA FISCALITÀ LOCALE

L'inerzia era tanto più colpevole perché, se recente era l'istituzione di un dazio doganale sul grano, da anni cresceva, invece, il gettito di tutti i dazi doganali ed esso avrebbe consentito altri più incisivi provvedimenti quale la riduzione dell'elevatissimo prezzo del sale comune.

Al riguardo non c'è da stupirsi del silenzio della Sinistra meridionale ove si rammenti il comportamento tenuto allorquando, anni prima (nel 1874), Minghetti aveva proposto la nullità degli atti non registrati:

Insorse il fior fiore della scienza giuridica meridionale, colpito proprio in quel mare di carta stampata su cui veleggiava la 'borghesia umanistica' del Mezzogiorno.²⁰¹

Orbene, questa stessa borghesia, che nel frattempo (dopo il 1876) si era anche numericamente rafforzata (nel Parlamento consistente era la presenza del ceto degli avvocati in specie meridionali), tredici anni dopo non aveva né l'interesse né la cultura per letture sistematiche dell'ordinamento tributario fiscale al fine di rimediare alle palesi iniquità.

di minerali metalliferi e non, per quanto imponente, non riusciva a compensare la crescita delle importazioni di carbone, semilavorati e beni strumentali richiesti dall'espansione industriale. L'espansione industriale appena avviata rendeva improrogabile un intervento regolatore in materia di scambi internazionali o il reperimento di risorse dall'estero o, come avvenne, entrambe le cose" (G. PESCO. SOLIDO, *Arretratezza e sviluppo* cit., p. 321).

¹⁹⁹ Fin dal 1878 Magliani aveva scritto che "il dazio consumo era da contenere nei limiti più ristretti possibili perché gravava soprattutto sui ceti poveri delle grandi città dove si raccolgono i più ricchi come i più diseredati dalla fortuna" (citato da G. CAROCCI, *Agostino Depretis* cit., p. 192 nota 2).

²⁰⁰ Il gettito fu di 33 milioni nel 1887-88, di 31 nel 1888-89, di 44 nel 1889-90, di 24 nel 1890-91, di 20 nel 1891-92, di 47 nel 1892-93, di 34 nel 1893-94, di 27 nel 1894-95: si veda G. SENSINI, *Le variazioni nello stato economico* cit., p. 259.

²⁰¹ Così R. ROMANELLI, *L'Italia liberale* cit., p. 188; si veda *retro* al cap. terzo.

Il fatto è che questa strada, coerente con i conclamati programmi fiscali di maggior equità, non fu proposta e percorsa dalla Sinistra intera.

Agostino Bertani, che nel 1878 appoggiava il presidente del Consiglio "simbolo del liberalismo insoddisfatto", e lo appoggerà anche nel mese di dicembre al momento della crisi, nel maggio aveva indirizzato a Benedetto Cairoli un opuscolo significativamente intitolato 'L'Italia aspetta', nel quale gli aveva ribadito l'appoggio della parte radicale se ci si fosse rivolti "alle moltitudini neglette" non solo con il potenziamento di una scuola statale e laica, con la riduzione delle spese militari e con un effettivo decentramento, ma anche con l'abolizione della tassa sul macinato e sul sale.

Ebbene lo stesso Bertani, nel 1884, durante la discussione generale sul bilancio degli Interni, illustrando un vero e proprio programma di governo (suffragio universale, riforma dello Statuto, indennità per i deputati, riforma tributaria, lotta al monopolio, indipendenza della magistratura e ampia legislazione sociale) abolito ormai il 'macinato', non un solo cenno dedicò al 'sale' e al problema del decentramento e della finanza locale.²⁰²

Anche Zanardelli, la cui autorevolezza andava ben al di là della sua parte,²⁰³ e che, negli anni '60, aveva dedicato importanti interventi al conguaglio provvisorio dell'imposta fondiaria e all'imposta di ricchezza mobile, non ritrovò un'identica incisività allorquando, nel 1878, essendo ministro degli interni, annunciò ai suoi elettori di Iseo, fra le tante considerazioni politiche,

un'altra riforma, pure importantissima, riforma assai vivamente e da lungo tempo richiesta dal partito liberale, per applicare la quale presenterà pure un progetto di legge, voglio dire la riforma della legge comunale e provinciale (Applausi).²⁰⁴

Sottolineò la necessità del Sindaco elettivo e dell'allargamento dell'elettorato amministrativo, ricordò l'urgenza di provvedimenti a favore dei segretari comunali, dei medici condotti e dei maestri, ma neppure un accenno dedicò agli strumenti fiscali con cui provvedervi.

Lo stesso Zanardelli, con coerenza, e con forza, alla Camera nel 1879 rivendicò "l'abolizione totale della tassa sul macinato" ("la vogliamo ora, come allora, la vogliamo nella sua integrità"),²⁰⁵ ma non fece cenno alle altre tasse,

²⁰² Si veda l'intervento del 22 giugno 1884 in A. BERTANI, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 557-566.

²⁰³ Si veda L. LOTTI, *Zanardelli e la maggioranza parlamentare*, in *Giuseppe Zanardelli*, a cura di R. Chiarini, Milano, Angeli, 1985.

²⁰⁴ Così G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 92-141.

²⁰⁵ Così *ivi*, III, pp. 417-424 e 427.

erariali e locali, sui consumi quasi che tutto si risolvesse con la abolizione del più noto di essi.

E negli anni successivi lui, deputato autorevole ed ascoltato, alle questioni fiscali non dedicò alcuna specifica attenzione. Allorquando, con un discorso dotto e articolato, nel 1883 (erano mesi cruciali) Zanardelli intervenne sull'indirizzo politico seguito negli ultimi due anni,²⁰⁶ fu estremamente incisivo nel sottolineare (la polemica era con Bonghi) che "quello che voi chiamate partito conservatore io lo denomino invece, e lo considero, un vero partito rivoluzionario"; infatti, si chiese, "ove si trovasse in questa Camera si adopererebbe a conservare la nostra legislazione o non volgerebbe piuttosto i suoi sforzi a sovvertirla e distruggerla per intero" e rispose:

Codice civile, dal matrimonio civile fino al diritto di successione, codice penale, legge sulla stampa, legge sulle corporazioni religiose, nessuna delle nostre leggi insomma vorrebbe conservare questo che è da voi chiamato partito conservatore.

Ebbene, in questa appassionata difesa dell'azione volta a rendere l'Italia laica e democratica Zanardelli, dopo avere ancora precisato di "avere conosciuto un vero partito conservatore, quello che voleva conservare il censo come precipua base del diritto elettorale", soggiunse che "partito conservatore è quello che voleva conservare il nostro sistema tributario su basi antidemocratiche".²⁰⁷

Di più non disse e il verbo imperfetto ('voleva conservare') rinviava chiaramente allo scontro avvenuto sulla tassa sul macinato, ormai abolita.

Quanto al futuro, riferendosi, nella stessa occasione, al disegno di legge comunale e provinciale, rivendicò l'esigenza che "come si è reso democratico lo Stato sia reso democratico il Comune" perché "vogliamo, soggiunse, che come è democratica la società, siano democratiche le leggi, o in altri termini v'abbia in ogni pubblico ordinamento la giustizia e l'uguaglianza nella libertà". Per altro, nonostante il riferimento alle leggi, alla giustizia, all'uguaglianza, in un discorso volto a riaffermare che "no, non possono cessare, e sarebbe funesto cessassero, questi due grandi partiti che dividono le Assemblee legislative",²⁰⁸ non una parola di stimolo, non un suggerimento fu dedicato alla giustizia e alla uguaglianza fiscale.

Eppure tutti conoscevano i risultati della grande inchiesta condotta da Stefano Jacini sulle condizioni dell'agricoltura e avevano avuto modo di riflettere sulle parole pronunciate alla Camera da Sonnino nel 1880 sulle condizio-

²⁰⁶ Così G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 222-244.

²⁰⁷ Così *ivi*, pp. 240-241.

²⁰⁸ Così il 19 maggio 1883, *ivi*, pp. 241-242.

ni dei contadini “mal pagati, male alloggiati, mal nutriti, soggetti a malattie come la pellagra e la malaria cronica” onde, soggiungeva Sonnino, “...a lui che nulla sa di quel che sta al di là del suo comune, il nome d'Italia suona leva, suona imposte, suona prepotenze della classe agiata”.

E non diversa fu l'impostazione allorché lo stesso Zanardelli intervenne, il 4 marzo 1886, sull'asestamento dei bilanci 1885-1886.²⁰⁹ Precisò, subito, che “della questione finanziaria non dirò una sola parola, dappoiché, tutti, o quasi, convengono che la questione assai più che finanziaria è politica”. Imputò, quindi a Depretis e a chi lo sosteneva che “voi evitando dal 1883 ogni riforma in cui siano impegnati i principi, avete conseguito una maggioranza numerica per esistere, non mai una maggioranza la quale vi dia la forza di governare”.²¹⁰

Ma, quando esemplificò, lo stesso Zanardelli fece un fugace accenno alla sorte della riforma dalla legge comunale e provinciale e, quanto alla perequazione fiscale, si riferì alla legge di ‘perequazione fondiaria’ che era ormai acquisita e approvata.

Sembrava, insomma, che “la difficoltà di formare un altro ministero omogeneo e forte di Sinistra”,²¹¹ come Zanardelli scrisse a Cairoli, condizionasse non solo l'agenda politica, ma anche la priorità degli interventi e il loro contenuto.

29. L'IMPERMEABILITÀ DI DEPRETIS ALLE NASCENTI PULSIONI IMPERIALISTICHE E I LIMITATI EFFETTI NEGATIVI DELL'INATTUATO RIEQUILIBRIO DEI PESI FISCALI

I danni e le sofferenze (derivanti dalla descritta politica fiscale) si fermarono al profilo dell'equità perché Depretis, cui non mancava un forte senso della realtà, mai fece scelte in radicale contrasto con la modesta forza economica del paese. Quali che fossero le sollecitazioni (su *La Tribuna*, sostenuta dalla Banca Nazionale, finanziatrice della Terni, nel 1887 D'Annunzio scriveva: “Da quali nuove forze l'Italia troverà la grandezza futura? Dalla agricoltura di Bernardino Grimaldi? Dalle ferrovie del senatore Saracco? Dalle abolizioni dell'on. Magliani? L'Italia o sarà una grande potenza navale o non sarà nulla”)²¹² Depretis non perseguì il disegno di fare dell'Italia una grande potenza,

²⁰⁹ Si veda G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 281-299.

²¹⁰ Così *ivi*, p. 282 e p. 291.

²¹¹ Citato in H. ULRICH, *Zanardelli e il liberalismo europeo*, in *Giuseppe Zanardelli* cit., p. 317.

²¹² Si veda P. ALATRI, *Gabriele D'Annunzio*, Torino, UTET, 1983, p. 69.

locuzione che mai usò, evitando "l'eterno circolo vizioso della nostra politica di grande nazione: parere e non essere".²¹³

Così come, quali che fossero le accuse proferite contro il parlamentarismo e i suoi mali (la vigliaccheria morale, la mancanza di ogni sentimento di giustizia, la furberia, l'intrigo, si diceva) non si fece sedurre dai rimedi, tutti volti a incidere sulla natura del Parlamento, deformandone i caratteri e snaturandone la fisionomia: in lavori editi tra il 1881 e il 1885 vi fu chi auspicò l'avvento di un uomo 'di genio' e di così grande valore "da stringere con mano di ferro il timone dello Stato", soggiunse altri; di contro vi fu chi invocò la trasformazione del governo parlamentare in un governo costituzionale, chi puntò su un ministero imparziale scelto al di fuori del Parlamento, chi ancora auspicò l'introduzione della rappresentanza professionale e categoriale e i suggerimenti qui non si fermarono.

Di questo occorre dare atto a chi governò in anni nei quali sembrava affievolirsi la fede nella civiltà liberale: dopo il 1870

Lo schiacciamento, che seguì della Francia, scriverà Croce, da parte delle genti germaniche e l'esegesi storica filosofica che ne dettero i pensatori e i professori d'oltre Reno, sembravano avvolgere nel funebre sudario tutte le razze latine: la battaglia di Sedan prendeva l'aspetto di una nuova *finis Romae*.

"La politica europea mutava indirizzo, gli ideali che l'avevano guidata fino allora, si dissolvevano o prendevano un temporaneo ma lungo riposo",²¹⁴ mentre, a fronte del nascente imperialismo, in Italia si diffuse un disorientamento profondo, il pessimismo amaro che tolse agli italiani la gioia delle opere che si erano compiute e di contro l'esaltazione dei miti pangermanistici delle razze giovani.

Anche e proprio negli anni dell'egemonia depretisina si alzarono alte le voci di coloro che si dissero tediati e mortificati da quella che giudicavano una politica interna di intrighi parlamentari e di sonnacchiosa amministrazione, e da una estera di rinunce avviliti.²¹⁵

Ma questi sentimenti e le relative pulsioni (Rocco de Zerbi, rivolgendosi ai cinquecento caduti di Africa, scrisse sul suo "Piccolo": "Progenie d'Ercole, pronipoti dei Fabii, piena affermazione della non degenerare discendenza d'Ita-

²¹³ L'espressione è di A. DE VITI DE MARCO, *Cronache*, «Giornale degli economisti», serie II, vol. XVII, settembre 1889, p. 295.

²¹⁴ Per le due frasi virgolettate si veda B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 117.

²¹⁵ Sulla 'megalomania' intesa non solo come il travalicamento "dei limiti della propria potenzialità, e di ciò che le si addice nelle sue relazioni con gli altri Stati, ma anche di quello che, tenuto conto dei suoi interessi permanenti, le conviene agognare" si vedano le pagine di S. JACINI, *Pensieri sulla politica italiana*, «Nuova Antologia», fasc. 105, maggio-giugno 1889, pp. 201, 417, 633.

lia nostra dall'insuperata Roma")²¹⁶ non influenzarono più di tanto le scelte di Depretis e di coloro che con lui guidarono l'Italia.

Né di guerra commerciale con la Francia (esploderà nel febbraio del 1888 quando a Depretis era già succeduto il governo Crispi) né di altre tensioni ben più preoccupanti era il caso di parlare, grazie alle capacità di chi, fino all'aprile del 1887, era stato ministro degli esteri. Di Robilant "poté godere rispetto a Bismarck della posizione dell'interlocutore ricercato"²¹⁷ e assai bene approfittò della questione bulgara e del conseguente inasprito dissidio tra Austria e Russia nonché della ripresa di tensione fra Germania e Francia (periodo del boulangismo) per fare valere il peso dell'Italia nello scacchiere europeo.²¹⁸ Da un lato concluse un'intesa per il Mediterraneo con il governo inglese e dall'altro quando, nel febbraio del 1887, rinnovò la triplice, alle stipulazioni a tre aggiunse, con accordi bilaterali, l'impegno della Germania di assistere l'Italia in caso di conflitto con la Francia per alterazioni dello *statu quo* mediterraneo e quello dell'Austria d'intendersi preventivamente con l'Italia in caso di sue azioni balcaniche anche al fine di reciproci compensi. Insomma, per effetto degli accordi dei mesi di febbraio, marzo e maggio del 1887, il presidente del Consiglio vedeva al fine garantito quello cui per anni tanto aveva ambito, un buon sistema di solide e sicure relazioni internazionali.²¹⁹

Uguale attenzione, invece, non si pose a chi, inascoltato, scriveva che

L'indirizzo, a cui s'informa un sistema tributario può, da sé solo, rendere ragione delle tendenze, del carattere, dello spirito di moralità e di eguaglianza, delle abitudini previdenti, della civiltà economica di un popolo. Ed è così efficace l'influenza che lo spirito di un'avveduta ed onesta finanza esercita sopra il suo modo di vivere, che ad esso possono applicarsi le parole, con cui uno scrittore contemporaneo descriveva i benefici effetti della libertà, affermando ch'essa corrisponde ad una scuola permanente di morale pubblica.²²⁰

²¹⁶ Citato da P. VIGO, *Annali d'Italia. Storia degli ultimi trent'anni del secolo XIX*, 7 voll., Milano, 1908-1915, V, p. 17.

²¹⁷ E. DECLEVA, *Il compimento dell'unità e la politica estera*, in *Storia d'Italia*, II, *Il nuovo Stato e la società civile* cit., pp. 207-208.

²¹⁸ Si veda H.A. FISHER (*A History of Europe*, London, 1934), trad. it. di A. PROSPERO, *Storia d'Europa*, 3 voll., Bari, Laterza, 1961, III, pp. 296-298.

²¹⁹ Osserva Candeloro: "Per volontà di Crispi ma anche per altri motivi si credette che il sistema essenzialmente difensivo messo in piedi da Robilant potesse essere utilizzato come base per una politica di espansione coloniale e di acuta rivalità con la Francia. Questo errore [...] fu una delle cause degli insuccessi e delle delusioni del '95-96" (G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* cit., VI, p. 323).

²²⁰ Così E. MORPURGO, *La finanza* cit., p. XXVIII.

E gli studiosi più avvertiti e autorevoli suggerivano anche gli strumenti per avvicinarsi all'equità e soprattutto all'equità fiscale:

Mettendo a confronto questi argomenti e tenendo conto delle esigenze della pratica, scriveva Luigi Cossa, si può concludere che nessuno dei due tipi (di imposta) può aspirare alla perfezione; che quantunque in astratto le imposte dirette, dato un buon assetto che si deve sempre supporre, rispondono meglio ai canoni generali della tassazione, pure è necessario ricorrere alle imposte indirette per colmare i vuoti e rimediare ad alcuni difetti delle imposte dirette; e finalmente che si deve stabilire tra le une e le altre un giusto equilibrio, in guisa tale, però, che le ulteriori riforme tributarie rendano possibile il costituire delle imposte dirette, debitamente perfezionate, la base principale del sistema finanziario.²²¹

Invece, gli ultimi anni del lungo governo di Depretis si chiudevano senza quelle modificazioni fiscali, anche solo interstiziali, che, garantendo un più giusto equilibrio tra le tipologie dei tributi, avrebbero reso meno dura la vita quotidiana di tanti.

Depretis, stanco e molto provato, il 7 luglio 1887 lasciò Roma per Stradella e il 29 luglio morì per un attacco di uricemia. Pochi giorni dopo la direzione del governo passò nelle mani di Crispi. Più che una successione sembrò, e lo era, la fine di una formula politica e dei suoi oppositori, seguita da una serie di lutti significativi.

Un anno dopo cessava di vivere Cesare Correnti, uno degli artefici, nel 1876, del rovesciamento della Destra e ascoltato consigliere di Depretis per anni. Nel 1889 morirà Benedetto Cairoli e nel 1890 Alfredo Baccarini,

Pochi sopravvivevano tra coloro che avevano fatto il Risorgimento.

²²¹ Così L. COSSA, *Primi elementi di scienza delle finanze* cit., p. 60.

the American Medical Association. The American Medical Association is a non-profit corporation organized for the purpose of promoting the interests of the medical profession and the public. It is the largest and most influential of the medical organizations in the United States.

The American Medical Association is a non-profit corporation organized for the purpose of promoting the interests of the medical profession and the public. It is the largest and most influential of the medical organizations in the United States. The American Medical Association is a non-profit corporation organized for the purpose of promoting the interests of the medical profession and the public. It is the largest and most influential of the medical organizations in the United States.

The American Medical Association is a non-profit corporation organized for the purpose of promoting the interests of the medical profession and the public. It is the largest and most influential of the medical organizations in the United States. The American Medical Association is a non-profit corporation organized for the purpose of promoting the interests of the medical profession and the public. It is the largest and most influential of the medical organizations in the United States.

The American Medical Association is a non-profit corporation organized for the purpose of promoting the interests of the medical profession and the public. It is the largest and most influential of the medical organizations in the United States. The American Medical Association is a non-profit corporation organized for the purpose of promoting the interests of the medical profession and the public. It is the largest and most influential of the medical organizations in the United States.

¹ *Journal of the American Medical Association*, Vol. 107, No. 1, p. 1, 1935.

² *Journal of the American Medical Association*, Vol. 107, No. 1, p. 1, 1935.

³ *Journal of the American Medical Association*, Vol. 107, No. 1, p. 1, 1935.

⁴ *Journal of the American Medical Association*, Vol. 107, No. 1, p. 1, 1935.

⁵ *Journal of the American Medical Association*, Vol. 107, No. 1, p. 1, 1935.

CAPITOLO SESTO

LA POLITICA FISCALE CRISPINA TRA LA CONTINUA EMERGENZA E LA INVOCATA 'TREGUA DI DIO'

1. L'AMBIZIOSO DISEGNO POLITICO CRISPINO

Il 29 luglio 1887, quando Depretis morì, fu ritenuta naturale la successione del ministro degli interni, Francesco Crispi, che andò ben oltre un mutamento di governo e non solo perché egli apparve come l'atteso, il 'pugno di ferro', capace di sollevare la patria "tirandola su per i capelli" e ricongiungendola "all'Italia di Mazzini, di Vittorio Emanuele, di Garibaldi" (come disse Carducci), l'uomo 'energico' (come egli stesso si era definito), capace di galvanizzare "i sette popoli vecchi, decrepiti, viziati".

Si conosceva ciò che mai Crispi aveva nascosto e cioè che intendeva cambiare rotta non solo rispetto al 'modesto' profilo della politica depretisina, ma rispetto ai suoi stessi passati progetti, la concessione del suffragio universale, la trasformazione in elettivo del Senato regio e la istituzione dell'indennità parlamentare.

Ben altro era ormai il suo disegno.

Nel progetto crispino politica estera e politica economica "si congiungevano in un programma che cerca di superare la tradizionale contrapposizione fra il fronte del progresso (lo Stato solidale con la più avanzata economia delle regioni settentrionali) e quello dell'arretratezza (nel Mezzogiorno), ma non già con l'indebolimento dell'azione statale, come suggeriva l'opposizione liberista e quella meridionalista, bensì mediante un rilancio e un potenziamento dell'azione economica dello Stato nei settori finanziario, dell'industria bellica e dell'espansione sul mare appoggiata da un 'blocco' siderurgico e armatoriale che comprendesse, in tutto o in parte anche gli interessi meridionali: e ciò grazie anche "a un rilancio della politica coloniale che indicava la ricerca di un altro punto di gravitazione della politica nazionale che facesse in qualche misura da contrappeso al sistema europeo in cui era inserito il Nord e che comprendeva le regioni meridionali".¹

¹ Così A. CAPONE, *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi* cit., p. 481.

In questo quadro Crispi non era affatto insensibile alle questioni sociali ma, come parte della classe dirigente liberale, non riconosceva la legittimità dei relativi conflitti. È emblematica, al riguardo, la sua reazione ai fatti avvenuti in Sicilia tra il 1893 e il 1894 vissuti come un complotto internazionale,² ma non da meno fu il rifiuto dell'ipotesi che un deputato socialista si presentasse alla Camera non come il rappresentante del paese, ma "come il rappresentante di un partito politico esistente fuori dell'orbita delle istituzioni".³

Di qui, dirà Giorgio Arcoleo il 12 gennaio 1905, inaugurando il monumento nazionale a Crispi "la difesa eccessiva delle istituzioni" per essersi egli fermato "sulla soglia dei nuovi tempi, quasi ad impedire armato l'ingresso nella vita politica a quanti si agitavano per la conquista del benessere".⁴

Le sue scelte erano fondate sul convincimento che il Risorgimento era una "Rivoluzione non meno generale di quella francese"⁵ ed era tutt'altro che conclusa anche per consentire alla borghesia italiana di compiere, sino in fondo, la propria missione, non solo affermare una piena egemonia nella guida del nuovo Stato, ma evitare che l'arretratezza del Paese rischiasse di travolgere la stessa realizzazione unitaria.

La plebe deve ricordare, disse Crispi nel 1891, che tutto quello che è avvenuto in questo secolo nel nostro paese fu opera della borghesia; a lei si devono l'unità nazionale, la indipendenza della patria dallo straniero, la libertà dei cittadini. La plebe deve quindi essere riconoscente alla borghesia e deve essere contenta che le sia dato un posto nel banchetto della vita... Certo i doveri della borghesia non furono ancora compiuti, ed a lei compete quella parte del riordinamento sociale che deve assicurare alla classe operaia il benessere che l'è dovuto.⁶

In sintesi, disse Crispi, "noi siamo uomini della Nazione e governeremo con la nazione e per la nazione"⁷ anche se, scrive Chabod,⁸ il suo fu un na-

² Si veda l'ampio intervento alla Camera del 28 febbraio 1894 in F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 685-697 e *infra* al par. 18.

³ Così ID., *Pensieri e profezie*, raccolti da T. Palamenghi-Crispi, Roma, 1920, *passim*.

⁴ Così G. ARCOLEO, *Rivoluzionario e uomo di Stato: Crispi*, in *Le opere*, 3 voll., Milano, 1932, II, p. 35 sgg.

⁵ Si veda F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana* cit., p. 553 e *ivi* alcune splendide pagine dedicate a Crispi.

⁶ Così F. CRISPI, *Carteggi politici inediti di Francesco Crispi (1860-1900)*, a cura di T. Palamenghi-Crispi, Roma, L'Universelle, 1912, p. 457.

⁷ Così ID., *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 828-834.

⁸ Si vedano F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana* cit., pp. 546 e 550, e G. VOLPE, *L'Italia in cammino* cit., p. 48 anche se, soggiunge quest'ultimo, "questo uomo, pur riccamente dotato, poco realizzò di quanto gli ferveva nell'anima e nel pensiero".

zionalismo di stato d'animo (più che concettuale o dottrinario quale era quello che si andava affermando) perché ancora legato al passato, agli ideali risorgimentali⁹ di nazionalità e di libertà.

Quindi il progetto bene si coerenziava con la concezione dello stato di diritto, che Orlando aveva tradotto dalla giuspubblicistica germanica, inteso come persona giuridica che riassumeva in una totalità organica interessi sociali e aspirazioni politiche che mai dovevano dare luogo a conflitti interni che avrebbero colpito al cuore l'ordinamento istituzionale di questa forma di Stato nazionale.¹⁰

2. UN ESECUTIVO POTENTE E COMPATTO PER UN'AZIONE MINISTERIALE ENERGI-CA E COERENTE

I connessi e strumentali intendimenti, un esecutivo potente, un governo compatto, un'azione ministeriale energica, non avevano tardato a manifestarsi quando, il 7 agosto 1887, Crispi, "il solo al quale spettava come di diritto la direzione della cosa pubblica",¹¹ assunse la presidenza del Consiglio, accentrando nella sua persona non solo il ministero degli interni ma anche quello degli esteri.

Il primo, che era stato tradizionalmente appannaggio del presidente del Consiglio, doveva diventare il punto di forza nell'azione di governo e nella prassi amministrativa. E così Crispi, costituite con un decreto del luglio del 1887 le quattro direzioni generali (amministrazione civile, pubblica sicurezza, carceri, sanità pubblica), con una legge di poco successiva sul collocamento in aspettativa, in disponibilità e a riposo dei prefetti, accentuò il rapporto strettamente fiduciario tra gli stessi e il governo.

Ma, al di là della centralità del ministero degli interni, che cosa significasse "potere esecutivo potente"¹² Crispi esplicitò quando, nel febbraio del 1888,

⁹ Ne sono testimonianza minore, ma non meno rilevante, la costruzione di monumenti (si veda per la documentazione iconografica L. MAZZADI, *L'Italia umbertina. Immagini di un'epoca*, Milano, Rusconi, 1982) e l'individuazione di nuove date celebrative: fra tutte quella del XX Settembre (legge 19 luglio 1895, n. 401).

¹⁰ Così F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti*, in *Storia d'Italia*, cit., III, p. 36 ma anche p. 8 sgg.

¹¹ "Si ripeteva con convincimento - scrive Croce - che esauriti gli uomini della Destra, screditati dalle prove fatte quelli della Sinistra, egli era il solo che rimaneva e sul quale si potesse contare, il solo al quale spettava come di diritto la direzione della cosa pubblica" (B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 174 sgg.).

¹² Per la locuzione si veda F. CRISPI, il 18 dicembre 1886 in *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 802; a commento G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, edizioni dell'Ateneo, 1960, p. 108.

fece approvare la legge che sanciva l'istituzione dei ministeri con semplici regi decreti e ciò, disse, in perfetta adesione allo Statuto albertino ove l'articolo 65 statuisce che "il re nomina e revoca i ministri".¹³

Ma un governo doveva essere anche compatto ed efficiente. Di qui, l'affermazione del primato del presidente del Consiglio dei ministri sugli altri componenti del governo – perché "nella mia mente non può entrare l'idea di dissonanze in un medesimo Gabinetto e ogni ministro non è che un funzionario con date e precise attribuzioni"¹⁴ – e, quanto all'efficienza, la "istituzione dei sottosegretari con lo scopo di avere nel ministero un uomo politico che possa sostituire il Ministro nell'una e nell'altra Camera".¹⁵

3. UNO STATO RINNOVATO NELLE SUE STRUTTURE ANCHE MUNICIPALI

Nel progetto crispino, volto a irrobustire lo Stato unitario, nazionale e laico, era irrinunciabile anche l'avvio di riforme legislative e amministrative, che il presidente del Consiglio, grazie alla forte maggioranza di cui disponeva alla Camera, realizzò.¹⁶ Fu istituita, nel marzo del 1889, la quarta sezione del Consiglio di Stato (il suo primo presidente fu Silvio Spaventa che tanto si era speso per il rafforzamento della giustizia amministrativa), ma non da meno furono la riforma sanitaria del 1888 e quella delle opere pie del 1890. La prima, nel dare una sistemazione organica alla sanità pubblica (segnò una svolta e una tappa fondamentale nella relativa storia), affidò ai medici, e non più ai burocrati, la tutela della salute, prevedendo una struttura piramidale che aveva al vertice un organo direttivo affiancato dal Consiglio superiore di sanità e alla base gli ufficiali sanitari (medici e veterinari) nelle province; la seconda estese le funzioni e le prerogative dell'autorità pubblica imprimendo una forte spinta alla laicizzazione del sistema assistenziale.

Nel novembre del 1888 fu approvata la legge recante il nuovo codice penale (ben a ragione legato al nome di Zanardelli) che è riduttivo ricordare solo perché abolì la pena di morte in quanto rese più consona ai canoni liberali tutta la relativa disciplina;¹⁷ non a caso, nel mese di giugno, il papa, Leone

¹³ Così F. CRISPI, il 10 febbraio 1888, in *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 880-885.

¹⁴ Così ID., il 4 luglio 1887, *ivi*, p. 856.

¹⁵ Così ID., il 9 dicembre 1887, *ivi*, p. 881.

¹⁶ Si vedano C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale* cit., cap. sesto e R. ROMANELLI, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, «Quaderni storici», 1971, p. 736 sgg.

¹⁷ Si vedano i due argomentatissimi interventi di Zanardelli alla Camera e al Senato, in G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 248-278 e pp. 286-344, nel corso dei quali il ministro ricordò il consenso di molti fra i più insigni giuristi italiani e stranieri.

XIII, aveva criticato il progetto e con esso tutto il liberalismo.¹⁸ L'azione riformatrice, però, per non abbassare la guardia di fronte ai 'rossi' e ai 'neri', alle forze e ai ceti estranei alla tradizione risorgimentale, doveva incedere fra sostegno 'paterno' alla società, evoluzione democratica e rafforzamento dei controlli. Così quando fu introdotto il nuovo codice penale, fu anche approvato il testo unico di pubblica sicurezza che conservava, e in alcuni casi inaspriva, gli strumenti preventivi: "il domicilio coatto e l'istituto dell'ammozione bisogna che resti, disse Crispi, perché è necessario alla pace pubblica".¹⁹

Nella stessa logica si possono leggere le rilevanti modificazioni che, nel 1888, furono apportate alla legge comunale e provinciale del 1865.

Nulla che potesse essere ricondotto alla prospettiva regionalistica e autonomistica,²⁰ divenuta nel frattempo uno dei cavalli di battaglia della Destra moderata lombarda,²¹ ma, certo, novità rilevanti per le aperture, per le chiusure e per le relative motivazioni.

Divennero elettivi i presidenti delle Deputazioni provinciali e i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, e con la estensione del diritto di voto a tutti i cittadini di sesso maschile, di ventuno anni di età, in grado di leggere e scrivere, con un censo ridotto a 5 lire d'imposta l'anno, il numero degli elettori fu elevato a circa 3.350.000.²² Fu confermata, invece, la nomina regia dei Sindaci dei Comuni rurali minori "sia perché i clericali mirano a impossessarsi delle amministrazioni municipali" sia perché "nei piccoli Comuni la nomina del Sindaco sarebbe in balia dei grossi proprietari (*Ru-mori a destra e al centro*), delle piccole oligarchie rurali".²³ e ciò valse a Crispi il consenso anche dei radicali.

Peraltro, proprio illustrando il proprio disegno riformatore, Crispi, che sostenne pressoché totalmente il peso della discussione parlamentare,²⁴ richiamò ripetutamente l'attenzione sulla necessità che "il municipio rinnovellato offra allo Stato una doppia garanzia" ("incomba piena responsabilità ai suoi

¹⁸ Si veda l'enciclica «Libertas».

¹⁹ Così F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 212.

²⁰ Lo ribadì, nel 1889, un acuto e attento sostenitore di questa opzione: si veda G. SAREDO, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata da Giuseppe Saredo*, Torino, Unione Tipografica editrice, 1889, I, pp. 63-73.

²¹ Proprio richiamando e richiamandosi anche ai lavori di Saredo.

²² Si veda la legge 30 dicembre 1888, n. 5865 e sul connesso dibattito parlamentare G.F. LIBERATI, *La legge comunale e provinciale*, in *Problemi istituzionali e riforme nell'età Crispina*, Roma, 1992, pp. 139-191.

²³ Così F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 128-129.

²⁴ Così *ivi*, pp. 101-184.

reggitori, spiri sempre nel municipio il soffio della vita nazionale” nel convincimento che non potevano sfuggire al controllo dello Stato tutte quelle istanze e istituzioni ove, al di là delle illusioni ‘amministrativistiche’, si facesse politica²⁵) e, conseguentemente, volle affidare il controllo degli enti locali a un nuovo organo, la Giunta provinciale amministrativa presieduta dal Prefetto.

4. UNA SOLIDA ADESIONE ALLA ‘TRIPLICE’, I DIFFICILI RAPPORTI CON LA FRANCIA E LA GUERRA DOGANALE

Il disegno volto a realizzare l’integrazione politica ed economica della borghesia settentrionale e meridionale, la stessa ascendenza risorgimentale di Crispi, la sua sensibilità per il prestigio dell’Italia, diventata una, non potevano non avere la loro proiezione anche in una nuova politica estera che sarebbe, però, fuorviante ascrivere ad anticipazioni di scelte che saranno di altre stagioni politiche e di altri uomini: il 26 novembre 1887 Crispi ribadì chiaramente che “l’Italia si è fatta per mezzo della libertà... e quindi, una volta costituita a nazione, non può temere della libertà, essa anzi la tiene come base della sua vita”.²⁶

Essa si sostanzìò, innanzi tutto, in una solida adesione alla Triplice, una sorta di ‘oltranzismo triplicista’ si è scritto, che di per sé non era certo una opzione imperialista, anzi, ma avrebbe richiesto una gestione cauta e prudente specie nei rapporti con la Francia resa suscettibile, sospettosa e aggressiva dalla umiliazione del 1870.

Se ne ebbe una prima riprova quando Crispi, da pochissimi mesi presidente del Consiglio e ministro degli-esteri, nell’ottobre 1887, accolse un invito di Bismarck e lo incontrò nella sua residenza estiva di Friedrichsruhe. Subito dopo questo viaggio, in un discorso a Torino, di tono moderato, assicurò che, insieme al cancelliere, aveva “cospirato per la pace”, anche se nascose la decisione di

²⁵ “Signori senatori, la legge che discutiamo è politica e non può essere altrimenti”... perché... “la separazione delle funzioni amministrative dalle politiche è stata un desiderio e non una realtà”: F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 147-148.

²⁶ Era, però, una posizione che, nelle sue semplificazioni espressive, poteva ingenerare non pochi equivoci in anni nei quali il nuovo nazionalismo e il principio liberale di nazionalità andavano rapidamente allontanandosi fra di loro: si veda G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo* cit., pp. 433-443, e oggi Viroli per il quale “le tendenze intellettuali dominanti nell’Europa della fine dell’Ottocento operavano per dissolvere i valori politici della patria nell’unità spirituale della nazione. L’ideale di una repubblica di cittadini che vivono insieme in libertà e si autogovernano perse quasi interamente il suo fascino rispetto all’ideale della nazione come comunità di cultura, di linguaggio e di origini etniche” (M. VIROLI, *Per amore della patria. Patriottismo e nazionalismo nella storia*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 158).

integrare la Triplice con una convenzione militare italo-tedesca, che fu conclusa nel febbraio 1888 e per la quale, in caso di guerra tra la Triplice da un lato e la Francia e la Russia dall'altro, l'Italia, oltre a combattere i francesi sulle Alpi, avrebbe inviato cinque corpi d'armata a rafforzare i tedeschi sul Reno.

L'impegno, gravoso dal punto di vista finanziario, non modificava il carattere difensivo della Triplice ma l'accordo, conosciuto dal servizio segreto francese, irritò e allarmò il governo di Parigi e diede il colpo di grazia alle trattative commerciali tra la Francia e l'Italia, già difficili da quando aveva ripreso vigore, nell'Europa continentale, il protezionismo.²⁷

Da mesi il governo italiano cercava l'accordo per il nuovo trattato di commercio e Luzzatti, il 28 settembre 1887, era giunto, in forma ufficiosa, a Parigi coi deputati Ellena e Branca. Erano trattative difficili, già sul versante tecnico ed economico – perché i negozianti italiani intendevano prendere le mosse dalla nuova tariffa generale del 1887, i francesi, invece, dal trattato di commercio del 1881 – e lo divennero vieppiù per l'incontro che Crispi ebbe con Bismarck. I delegati italiani confermarono al presidente del Consiglio francese, Rouvier, “il più vivo desiderio di intendersi col suo Paese” perché “nel pensiero e nel cuore nostro l'alleanza colle potenze centrali non esclude l'amicizia colla Francia” e perché “non si comprende come un convegno che non ha creata un'alleanza, la quale già esisteva, possa perturbare le relazioni economiche e politiche”.²⁸ In privato, però, criticarono Crispi perché – confidava Luzzatti all'amico Cavalletto – “noi dobbiamo essere *forti e prudenti* allo stesso tempo e certi atti del Crispi furono o parvero imprudenti. E in politica il parere è l'essere. Mentre pendevano i negoziati commerciali non doveva recarsi al convegno con Bismarck”.²⁹

Dopo siffatto turbamento era opinione di Luzzatti che non si poteva sperare in una intesa comprendente, come nel passato, una larga serie di voci convenzionalmente impegnate dall'una e dall'altra parte, completata con la formula del trattamento della nazione più favorita. L'eventuale nuovo patto “poteva fondarsi ormai soltanto sul trattamento della nazione più favorita, vincolando dall'una e dall'altra parte solo un piccolo numero di tariffe essenziali”.

Neppure questo progetto minimale andò in porto. Il governo francese propose una proroga di sei mesi del trattato del 1881 in scadenza nel 1892, anticipatamente denunciato dall'Italia, mentre il governo italiano, “sotto l'evi-

²⁷ Si veda ampiamente L. IZZO, *Vicende della politica commerciale italo-francese dal 1860 al 1892*, «Rassegna Storica del Risorgimento», 1957, p. 390 sgg.

²⁸ L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 253.

²⁹ Id., il 17 marzo 1888, *ivi*, p. 254.

dente pressione di gruppi industriali che da quel trattato si sentivano danneggiati, intendeva concedere solo due mesi".³⁰

Il 29 dicembre 1887 il trattato fu prorogato di tanto, il 31 dicembre giunse a Roma il senatore Teisserenc de Bort, le trattative furono riprese e durarono fino al 2 febbraio 1888 quando i delegati francesi lasciarono la capitale italiana senza nulla aver concesso e senza essersi mossi dalla loro pregiudiziale. I negoziati continuarono, poi, per via diplomatica ma senza risultato, tant'è che il Parlamento francese approvò una legge³¹ che autorizzava l'applicazione di pesanti dazi differenziali alle nostre esportazioni più importanti e il governo italiano rispose, due giorni dopo, con il decreto che rese operativo l'articolo 2 della nuova tariffa doganale che autorizzava misure di rappresaglia.³²

Dal 1° marzo 1888 fu la guerra doganale. Episodio disgraziatissimo e notissimo in ordine al quale è difficile aggiungere alcunché a quell'ampia letteratura che ha studiato se la responsabilità spetti alla Francia o all'Italia, a questo o a quell'uomo di governo e se vi abbiano avuto una parte preponderante i malintesi e le controversie politiche oppure gli interessi di alcuni potenti gruppi economici.³³ È certo che la corrispondenza tra due amici che individualmente si stimavano serve a comprendere quanto difficile dovesse essere il dialogo tra le sfere ufficiali, tra i delegati, tra i plenipotenziari.

A Luzzatti che, da Padova, nel febbraio del 1888, scriveva a Leone Say una lunga e dettagliata lettera di ordine tecnico-politico, con i raffronti tra le convenzioni e le opportunità francesi, all'amico che lo invitava a non fare il gioco del Re di Prussia perché la Germania "désire que la France triomphe le plus possible dans les négociations avec l'Italie, car elle en bénéficiera", all'uomo che gli ricordava come sarebbe stata "une honte de la civilisations un lutte entre la France et l'Italie" e quanti in Italia "désirent de traverser en paix ces années de l'Alliance avec les empires centraux et aspirent à renouveler l'ancienne alliance de la France, de l'Angleterre et de l'Italie", ebbene il grande economista francese non diede una risposta convincente. Divagò su "les

³⁰ Così G. LUZZATTO, *L'economia italiana* cit., p. 175.

³¹ È la legge del 27 febbraio 1888.

³² Si veda G. CAVALLARO, *I negoziati italo-francesi per il rinnovo del trattato di commercio e la rottura doganale del febbraio 1888*, «Rassegna Storica del Risorgimento», 1976, p. 209 sgg.

³³ A proposito della stabilità garantita alla Francia dai moderati, dopo la caduta del 'boulangismo' e quindi della Destra estrema, bellicosa e avventurista, Duby scrive che "une si remarquable stabilité n'a pas porté de fruits extraordinaires [...]. Libéraux en économie, mais désireux de gagner les suffrages des paysans victimes de la crise agricole, ils ont donné à la France un régime douanier protectionniste qui a sévi dans toute sa rigueur à la fin du siècle, au moment où une nouvelle conjoncture économique réclamait, au contraire, l'ouverture aux échanges mondiaux" (G. DUBY, *Histoire de la France*, Paris, Larousse, 1987, p. 463).

frères latins", ³⁴ non accettò il confronto sui contenuti delle diverse convenzioni, liquidò come un sofisma l'affermazione che la protezione sviluppa l'industria, molto parlò dell'Alsazia e delle cause solo politiche cui riconduceva per intero la guerra doganale, e, infine, fece un'analisi semplicistica e rozza, perché tutta e solo francofona era la concezione dei complessi equilibri europei:

Vous ne savez plus rien refuser à l'Allemagne et vous jugez bien de former une coalition contre nous; coalition qui ne vous vaudra sans doute rien et qui a pour conséquence l'assurer l'hégémonie en Europe de votre ennemi héréditaire et de faire de votre grand pays le satellite de l'électeur de Brandebourg. ³⁵

Solo l'incubo dell'impero tedesco poteva indurre Say a sopravvalutare così il possibile peso dell'Italia e a sottovalutare il ruolo di chi nel mondo contava e non poteva tollerare "en Europe l'hégémonie" della Germania.

Ma è altrettanto certo che il tono e i contenuti della sua risposta avrebbero dovuto fare comprendere a chi, in Italia, aveva grandi ambizioni che almeno pari avrebbero dovuto essere la misura, la prudenza e la consapevolezza della inferiorità dell'Italia anche rispetto alla Francia.

Per non dire delle risorse che sarebbe stato necessario mobilitare per reggere la competizione con i grandi dell'Europa e del mondo. Proprio nel 1888, al momento dell'ascesa di Guglielmo II sul trono di Prussia e della sua proclamazione a imperatore di Germania, l'esercito tedesco era considerato il più forte del mondo e l'industria tedesca rivaleggiava con quella britannica e anzi progrediva a un ritmo superiore a quello di qualsiasi altro Stato: ³⁶ il reddito nazionale era (in milioni di marchi) di 22.800 (in Gran Bretagna di 26.257), la produzione di carbone (in migliaia di tonnellate) di 89.100 (in Gran Bretagna di 184.000), quella di acciaio di 2.195 (in Gran Bretagna di 3.579) per non dire dello sviluppo dei trasporti ferroviari, della marina mercantile, delle importazioni, delle esportazioni e delle produzioni industriali. ³⁷

Per tornare alla nostra più modesta storia la previsione di Luzzatti si avverò.

A seguito della guerra doganale aumentarono i rapporti con la Germania, con la Svizzera, e anche con il Belgio e con l'Inghilterra, ma essa ridusse alla

³⁴ "Les frères latins m'ont l'air de se diviser en deux branches, les Latins du vieux Latium qui sont les Tudesques et les Latins fidèles à la tradition qui sont les Français".

³⁵ Tutti i brani sono tratti da L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, pp. 255-259.

³⁶ Si veda R. FLEULEY, *Storia della Germania*, Milano, Garzanti, 1965, p. 407 sgg.

³⁷ Si vedano le numerose tabelle in calce a M. BALFOUR, *Guglielmo II e i suoi tempi*, Milano, Il Saggiatore, 1968, p. 573 sgg.

metà gli scambi commerciali della Francia e dell'Italia³⁸ con un danno grave, più grave per la seconda e non solo perché l'Italia era economicamente più debole.³⁹

Particolarmente disastrosi furono gli effetti sull'economia del Mezzogiorno che, dopo il trattato del 1863 e favorito da esso, "si era lanciato nel miglioramento della sua agricoltura e, in pochi anni, con sacrifici di lavoro e di capitali, aveva trasformato zone aride in vigneti, oliveti e agrumeti che producevano tanto da battere qualsiasi concorrenza".

Soprattutto l'economia agricola meridionale si trovò coinvolta "in una guerra commerciale che, per essa, era perduta in partenza",⁴⁰ e ciò contribuì ad accentuare una situazione economica già grave per la contemporanea discesa dei prezzi, in specie del vino.⁴¹

5. UNA POLITICA COLONIALE 'DA GRANDE NAZIONE' E L'INTERESSE PER IL LONTANO MAR ROSSO

Nella prospettiva disegnata, volta a salvaguardare la forza e le prospettive dello Stato nazionale, se nessuno spazio poteva essere concesso alle forze antiunitarie (l'operaismo, il socialismo, il clericalismo), che Crispi vedeva sempre in agguato e nei confronti delle quali andava praticato un duro atteggiamento repressivo, nessuna eccezione andava fatta neppure per l'irredentismo⁴² (nel luglio del 1889 fu sciolto il comitato per Trento e per Trieste). Anch'esso, infatti, repubblicano e francofilo com'era, metteva in forse il pilastro della politica crispina, la 'Triplice': l'aspirazione alle terre irredente l'avrebbe fatta saltare, avrebbe avvicinato l'Austria alla Francia,⁴³ dato via libera alle forze clericali e antiunitarie,⁴⁴ aperto alla Russia la via del Mediterraneo, sarebbe

³⁸ "Il valore degli scambi reciproci che dal 1881 al 1887 era stato, in media di 660 milioni (307 milioni di merci francesi e 353 di merci italiane) si ridusse, nel 1888 e nel 1889, a soli 318 milioni (161 di importazioni in Italia e 157 di esportazioni verso la Francia)": così U. CALDERONI, *I cento anni cit.*, p. 65.

³⁹ Si veda, ampiamente, L. IZZO, *Vicende cit.*, loc. cit., p. 390 sgg.

⁴⁰ Così ID., *op. ult. cit.*, pp. 407-408, ma si veda anche G. FORTUNATO, *Il problema economico e la XVI legislatura*, discorso pronunciato a Potenza il 5 dicembre 1891 in *Il Mezzogiorno cit.*, I, p. 73 sgg.

⁴¹ Si veda M. PANTALEONI, *Indici dei prezzi d'importazione ed esportazione dal 1878 al 1889*, «Giornale degli economisti», maggio 1891.

⁴² Si veda di G. SPADOLINI, *I Repubblicani dopo l'unità cit.*, p. 135 sgg.

⁴³ Si veda F. CRISPI, *Scritti e discorsi politici (1849-1890)*, Torino, 1890, p. 753.

⁴⁴ Si veda *ivi*, p. 754.

stato, in sintesi, “il più dannoso degli errori” anche se “circondato in apparenza dalla calda poesia del patriottismo”.⁴⁵

Crispi, per lo meno nelle sue vibranti espressioni, non denunciava nessuna incertezza, nessuna delle dilacerazioni che erano state di Depretis e di Mancini e, per custodire, difendere e proteggere, da tutte le insidie, ‘l’Italia mia’ non vedeva nessuno spazio per una linea moderata volta a conciliare, come era stato e come sarà, l’alleanza austro-germanica e l’amicizia francese.

Certo, un giorno il grande impero asburgico si sarebbe dissolto, asserì Crispi, ma non era necessario né utile che proprio l’Italia affrettasse questo evento perché dalla sua rovina avrebbe potuto nascere un nuovo, grande e forte Stato slavo, per non dire (e qui fu profeta) delle aspirazioni della Germania su Trieste.

Analogamente non poteva essere tacciato di imperialismo l’interesse che Crispi mostrò per il Mediterraneo nel quale i traffici commerciali, gli interessi di alcuni risalenti insediamenti, la stessa sicurezza del paese sembravano minacciati dal pericolo che il protettorato francese sulla Tunisia si mutasse in un dominio vero e proprio, dall’interesse mostrato dalla stessa Francia per la Tripolitania, dalla fortificazione di Biserta. Era, in fondo, un atteggiamento difensivo (“il Mediterraneo non sarà forse un lago italiano, disse Crispi nel maggio del 1888, ma non dovrà essere neanche un lago francese”)⁴⁶ che, a volte ascoltato, a volte no, finiva per chiamare in causa la Gran Bretagna e che, quindi, si coerenziava con una politica di equilibrio, presidiata sul continente europeo dalla Triplice e nel Mediterraneo dalla potenza anglosassone.

Meritava, invece, la locuzione di politica estera ‘da grande nazione’ (sono parole di Crispi con un paragone con la Gran Bretagna)⁴⁷ l’interesse per le questioni del lontano Mar Rosso e in genere per una politica coloniale più aggressiva che Crispi affrontò confidando, erroneamente, nell’appoggio della Triplice che, invece, la Germania riteneva un’alleanza strettamente difensiva, ‘un patto conservativo’: così quando, nel 1895, ancora Crispi tenterà di usare quell’alleanza per averne l’appoggio contro la Francia e la Russia nell’impresa abissina, proprio dalla diplomazia tedesca si sentirà rispondere che non era il caso di darle “il carattere di una società per acquisti nell’interesse dell’Italia”. Di questa nuova politica si videro gli inequivocabili segnali allorquando Crispi, assunta la presidenza del Consiglio da pochissimi mesi, nel novembre

⁴⁵ Si veda F. CRISPI, *Scritti cit.*, p. 750.

⁴⁶ Così Id., *Discorsi parlamentari cit.*, III, p. 81.

⁴⁷ Si vedano l’intervento del 12 maggio 1888 in Id., *Discorsi parlamentari cit.*, III, pp. 71-76 e quello del 17 marzo 1891, *ivi*, pp. 624-634.

del 1887 inviò a Massaua il nuovo comandante delle forze militari in Africa, il generale Alessandro Asinari di San Marzano, con consistenti rinforzi di uomini e di mezzi.

Sembrarono aprirsi nuove prospettive allorquando il negus Giovanni, nel marzo del 1889, fu battuto e ucciso dai Dervisci e Menelik, aiutato e fornito di armi dall'Italia, ne prese il posto. Fu un momento nel quale le speranze degli africanisti italiani parvero attuarsi tutte: era scomparso il negus Giovanni, l'Etiopia era in rivolta, molti capi erano favorevoli all'Italia, e fra essi Menelik mentre il conte Pietro Antonelli, africanista convinto, gli era al fianco.

Si poteva occupare il Tigrè o anche solo le chiavi strategiche dell'altipiano e di lì cominciare la penetrazione e la conquista commerciale di quell'impero:

Pochi popoli europei, scriveva nel maggio del 1889 un noto pubblicista, Scarfoglio, hanno oggi in Africa una prospettiva più vasta e più lieta della nostra. Abbiamo davanti a noi, a 40 chilometri dalla costa, un immenso, fertile salubre, temperato paese e un popolo cristiano, in parte civile e suscettibile di grandi passi su per le scale della civiltà.

Era e si rivelerà una pericolosa illusione ("un imperialismo alimentato dalla miseria e che deve essere mezzo per raggiungere la ricchezza e non risultato della medesima non è mai esistito"; scriverà Colajanni),⁴⁸ anche se quella politica si saldava con la tesi, ruralistica e meridionalistica, della conquista coloniale come sfogo all'eccesso di popolazione, come ricerca di una nuova patria per gli emigranti.

Nel pieno della controversia giuridico-formale sull'esistenza di un protettorato sull'Etiopia Crispi dirà:

Un vastissimo regno si aprirà alla nostra industria e al nostro commercio, senza sacrifici di sangue, con il denaro messo a sicuro e largo frutto. Vaste zone di terra colonizzabili s'offriranno in un avvenire non remoto alla esuberante fecondità italiana.⁴⁹

In realtà, scriverà Gioacchino Volpe, "I tentativi di colonizzare l'Eritrea fallirono anche indipendentemente dalla rotta d'Adua nel 1896" perché "La buona volontà di pionieri come Leopoldo Franchetti si infranse contro un ostacolo elementare: l'emigrazione italiana cercava paesi capitalistamente progrediti che dessero alti salari e possibilità di risparmio e perciò essa seguì

⁴⁸ Così N. COLAJANNI, *Democrazia imperialista. La più grande Italia*, «Rivista popolare di politica, lettere e scienze sociali», 1901, p. 201.

⁴⁹ Così F. CRISPI, *Scritti e discorsi politici* cit., p. 740.

a battere le sue vie tradizionali", ⁵⁰ facilitata dalla prima legge sull'emigrazione, approvata dopo un lungo dibattito parlamentare nel dicembre del 1888, che, modificando notevolmente l'originario e restrittivo progetto di Crispi, riconobbe, regolamentandola, la funzione degli agenti di emigrazione.

6. LA PERDURANTE SOFFERENZA DELLA FISCALITÀ COMUNALE E PROVINCIALE NELL'ASSENZA DI QUALSIASI AMMODERNAMENTO

Un vigore, almeno pari, il presidente del Consiglio non pose, invece, per le questioni finanziarie, neppure per dotare di adeguate risorse fiscali gli enti locali, che pure aveva riformato.

Per la verità, con la legge del 1888 ci si preoccupò di contenere le spese comunali stabilendo una serie di garanzie nel contrarre mutui e istituendo un controllo più rigido e più efficace della Giunta provinciale amministrativa, ma ci si riferì alle sole spese straordinarie e facoltative e non a quelle ordinarie e soprattutto non si arrestò la criticatissima scelta di imporre ai Comuni nuove spese obbligatorie e quindi uniformi per tutti qualunque fosse la diversa forza economica per sostenerle: anzi le difficoltà dello Stato accrebbero questa tentazione. ⁵¹

Se, nel 1871, le spese previste nei bilanci comunali ascendevano a lire 325.363.613 e nel 1891, raggiunsero la cifra di lire 540.453.874 (anche le spese dei bilanci provinciali salirono da lire 74.682.505 nel 1871 a lire 109.533.326 nel 1891), ciò che più conta nel 1891 le spese comunali e provinciali obbligatorie ammontarono a lire 560.377.219 e quelle facoltative a 89.609.981 e la situazione peggiorò, tra il 1891 e il 1895, perché le prime aumentarono di altri 21.522.287. ⁵²

Per fare fronte alle spese ordinarie e obbligatorie, quindi, si sarebbe dovuto fare leva sui tributi il cui stato di sofferenza, per altro, e il cui diversificato sviluppo negli anni '80 non erano cessati. ⁵³

Il compito di provvedere sul versante delle risorse se lo assunse Agostino Magliani che, il 19 novembre 1887 (confermato da alcuni mesi ministro delle

⁵⁰ Così G. VOLPE, *L'Italia in cammino. L'ultimo cinquantennio*, Milano, Treves, 1927, p. 71.

⁵¹ Si vedano le belle pagine di A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)*, a cura di E. Rossi, Roma, Tip. Cuggiani, 1930, ora ripubblicato a cura di A.M. Fusco, Napoli, Giannini ed., 1994, pp. 214-217.

⁵² Così P. LACAVA, *La finanza locale in Italia*, Torino, Roux Frassati e C., 1896, pp. 193 e 249-250.

⁵³ Si veda *retro*, cap. quinto, par. 26.

finanze), presentò il preannunciato disegno di legge per la revisione dei tributi locali. Dopo anni di inerzia era l'adempimento dell'obbligo previsto dalla legge sulla perequazione fondiaria e fu un'occasione per fare il punto della situazione.

Dall'ampia relazione ministeriale risultò che

il 42 per cento delle entrate ordinarie dei Comuni sono fornite dalle sovrimposte, il 40 per cento circa dal dazio di consumo, il 6 per cento dalla tassa di famiglia, il 4 o 3 e mezzo per cento dal bestiame agricolo, meno di mezzo per cento dal valore locativo e da tutte le altre tasse e diritti minori, in complesso, 7 per cento.

Proprio muovendo da questi dati, a molti sembrò che anche il nuovo progetto presentato da Magliani non soddisfacesse lo scopo, proclamato, di attuare una riforma giacché, da un lato, si limitava ad apportare alcune correzioni al sistema vigente e dall'altro non garantiva fonti di entrata adeguate alle esigenze degli enti locali essendo i previsti nuovi cespiti solo due, un dazio interno sul gas e la cessione da parte dello Stato ai Comuni dei proventi della tassa di bollo sul prodotto lordo dei teatri e dei luoghi chiusi di divertimento.

E i dati, nel 1889, confermarono che l'unico cespite che aveva subito un considerevole aumento era, ancora una volta, quello delle imposte comunali di consumo.⁵⁴

7. LE CONTRADDIZIONI DELLA POLITICA SCOLASTICA

Risultò sacrificata ancora una volta la scuola, che di tanto aiuto aveva bisogno in un paese in cui gli analfabeti erano ancora più di dieci milioni, ovvero un terzo della popolazione.

Rilevanti furono le novità allorquando, nel 1888, furono varati i nuovi programmi didattici per l'istruzione primaria, in seguito ai lavori di una commissione ministeriale presieduta dallo storico e filosofo Pasquale Villari e di cui facevano parte alcuni degli esponenti più rappresentativi del positivismo pedagogico italiano: Aristide Gabelli, autore del *Metodo d'insegnare*, e Andrea Angiulli. Essi sostituivano quelli del 1867 e si nutrivano delle istanze provenienti dalla cultura positivistica – il richiamo al metodo sperimentale quale ba-

⁵⁴ Si veda ancora *retro* al cap. quinto, par. 26, nonché I. BONOMI, *La finanza locale e i suoi problemi*, Milano-Palermo-Napoli, Sandron, 1903, p. 15; tenendo conto anche di quello governativo (che non aveva nulla a che fare con i dazi doganali) il gettito, al lordo delle spese di riscossione, fu di lire 211.747.432.

se dell'apprendimento, l'antidogmatismo, l'educazione al dubbio e la volontà di superare il distacco tra scuola e vita.

Nel concreto, però, questo ambizioso programma, che non era destinato a durare, si scontrava con il grande limite dell'istruzione elementare obbligatoria, la sua limitata durata (come Bonghi disse alla Camera, nel mese di giugno del 1889) rispetto agli altri paesi europei e il suo affidamento alle fragili finanze comunali.

Ma la maggioranza della Camera non mutò idea quando, nel mese di febbraio del 1890, il ministro della pubblica istruzione Paolo Boselli, con il sostegno dei radicali e della Sinistra, propose l'avocazione della scuola elementare allo Stato: essa la bocciò e per vederla realizzata occorrerà attendere la legge Daneo-Credaro nel 1911.

E non è a dire che Crispi non conoscesse l'importanza e la forza della scuola, tant'è che fu opera sua la organizzazione di quella italiana all'estero, specialmente nei paesi del Mediterraneo e nel suo settore orientale:

Le scuole create da Crispi – si ricorda con autorevolezza – crebbero rapidamente di numero e di credito, scuole elementari e medie e professionali, festive e serali. Ebbero un corpo di insegnanti scelto con molta cura in Italia, essendo Crispi persuaso che nella scuola il maestro è tutto. Attirano a sé decine di migliaia di ragazzi e non ragazzi, italiani e indigeni, cristiani e mussulmani, cattolici e ortodossi, per merito anche della loro aconfessionalità e della spinta di tolleranza che vi si volle, proprio a questo scopo, instaurare.⁵⁵

Ben a ragione Crispi, fiero della sua opera non lo nascose quando, il 14 ottobre 1889, a Palermo disse con la particolare e consueta enfasi:

Udite la voce che si leva dalle nostre colonie! Esse sono esultanti. Italia! si grida dalle sponde del Mediterraneo e si risponde dai più lontani oceani. Fanciulli a migliaia, della nostra e delle più diverse stirpi, approdano oggi, nei più diversi paesi, nella scuola da noi rinnovata, a benedire nella nostra lingua questa Italia laica, operosa e pacifica che procede liberando schiavi e rispettando credenze. Domani, fatti uomini, essi saranno altrettanti strumenti della nostra ricchezza.

8. ASPIRAZIONI E ILLUSIONI DELLA POLITICA AFRICANA

Proprio quest'ultima illusione non arrestava l'espansione africana. Nel mese di febbraio del 1889 il sultanato somalo di Obbia, nell'isola di Zanzibar,

⁵⁵ Così G. VOLPE, *Italia moderna* cit., I, p. 210.

accettò il protettorato italiano, esteso ad aprile al sultanato dei Migiurtini e, a novembre, al Benadir sulle coste della Somalia meridionale.

Nel mese di gennaio del 1890 i vecchi possedimenti italiani sul Mar Rosso furono unificati e a essi fu dato il nome latineggiante di Eritrea, stabilendone anche i modi di governo: la colonia, dotata di un proprio bilancio, fu posta sotto l'autorità di un governatore, il comandante dell'esercito di occupazione, affiancato da tre consiglieri, uno per le finanze, uno per l'agricoltura e il terzo per i lavori pubblici ma, ciò che più conta, essa passò alle dipendenze del ministero per gli esteri e quindi Crispi assunse in prima persona la regia della politica coloniale.

Politica che sembrava ben avviata anche sul versante etiopico allorquando, nell'aprile del 1889, Menelik, proclamatosi nuovo imperatore di Abissinia alla morte del negus Giovanni, firmò, nell'accampamento di Ucciali, in Etiopia, un trattato di amicizia con il rappresentante ufficioso del governo italiano, Pietro Antonelli: vi si riconosceva la legittimità del potere di Menelik in Abissinia e il negus accettava le conquiste dell'Italia. In realtà proprio questo trattato sarà all'origine di una dolente storia e non solo perché i due testi del trattato, in italiano e in aramaico, presentavano una differenza importante nell'articolo 17 là dove, solo nella versione italiana, si prevedeva che Menelik accettasse di farsi rappresentare dall'Italia nelle relazioni internazionali, ponendosi di fatto sotto il suo protettorato; equivoco che non fu dissipato neppure dopo che (nel mese di agosto del 1889) una delegazione scioana visitò l'Italia perché i diplomatici italiani non si preoccuparono di accertare la piena corrispondenza tra i due testi del trattato che pure fu riesaminato e integrato.

In realtà, e a ben guardare, le ragioni delle preoccupazioni non si limitavano a quelle derivanti dall'interpretazione, più o meno attenta, di un accordo, ancorché la relativa incertezza non fosse poca cosa e sarà foriera di gravi complicazioni.

Erano incerti gli obiettivi per il contrasto tra chi propugnava un programma militarmente e politicamente ridotto ma più concreto e più sicuro e chi, invece, avanzò l'ipotesi di un protettorato sull'intera Etiopia, progetto gravido di forti pericoli.

Ne vennero sostituzioni di capi militari (nel mese di dicembre del 1889 il generale Baldissera fu sostituito dal generale Baldassarre Orero), critiche anche a questo secondo, scontri con gli Etiopi, puntate anche vincenti fino ad Adua e a Macallè, ma nulla di decisivo.

Apparvero, anzi, in piena luce la fragile coordinazione nei rapporti tra dirigenti politici e militari, la scarsa disciplina dei secondi e la non meno scarsa previsione di direttive della azione dell'Italia in quelle lontanissime terre.

9. LE RESISTENZE DELLA BORGHESIA 'LOMBARDA' ATTENTA ANCHE ALLA CONCRETA SITUAZIONE ECONOMICO-SOCIALE DELL'ITALIA

Non a caso l'opposizione che, con salde radici nella borghesia industriale, aveva il suo epicentro a Milano e in Lombardia⁵⁶ – ma era ramificata anche in Piemonte, nel Veneto, insomma in quasi tutta l'Italia settentrionale, salva la Liguria – denunciava la tendenza 'dissipatrice' e assumeva che non di territori c'era bisogno ma di capitali e, se i capitali da investire ci fossero stati, essi avrebbero trovato assai più redditizio impiego in patria che oltremare.

Tanto più, si soggiungeva, in anni nei quali un senso di generale disagio economico attraversava l'intero mondo, tant'è che economisti e uomini d'affari, anche i meno inclini a idee apocalittiche, erano preoccupati della prolungata "depressione dei prezzi, degli interessi e dei profitti", come scriveva nel 1888 Alfred Marshall.⁵⁷

Peraltro è certo che, quali che fossero i contrapposti desideri della borghesia 'lombarda', e di quella 'colta e politica' della capitale e delle città del sud, che nutriva gli stessi sogni di grandezza di Crispi,⁵⁸ anche la contingente situazione economico-sociale dell'Italia avrebbe richiesto un'attenta riflessione e adeguati provvedimenti che andassero al di là di meri 'tamponi'.

Infatti, proprio nell'anno che segnò il trapasso da Depretis a Crispi, si registrò una pesantissima crisi dell'industria edilizia che, per alcuni anni, aveva offerto la possibilità di conseguire rapidamente alti profitti, senza impegnare grossi capitali a lungo termine, usufruendo di una netta prevalenza del capitale circolante su quello fisso, di una manodopera in gran parte non qualificata e quindi scarsamente retribuita, della speculazione sulle aree fabbricabili nonché delle leggi speciali per Roma e, dopo l'epidemia colerosa del 1884, anche per Napoli.

Soprattutto a Roma, la 'febbre edilizia' aveva imperversato, più che in qualunque altra città, con la partecipazione di aristocratici proprietari di terreni fabbricabili, di uomini d'affari giunti da ogni parte e di speculatori improvvisati: i prezzi delle aree andarono alle stelle e parecchie decine di migliaia di lavoratori affluirono nella capitale dal Lazio e dalle altre regioni centrali e furono impiegati nelle costruzioni mentre le banche e le altre società impegnate negli affari edilizi offrirono ai loro azionisti dividendi elevatissimi fino al 1887.

⁵⁶ Si veda F. FONZI, *Crispi e lo Stato di Milano*, Milano, Giuffrè, 1965 e anche A.M. BANTI, *Storia della borghesia italiana. L'età liberale*, Roma, Donzelli, 1996, pp. 143-179.

⁵⁷ Così A. MARSHALL, *Official Papers*, Londra, 1926, p. 98 sgg.

⁵⁸ Si veda A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1963, p. 294.

Ma questa attività, febbrile e disordinata (il piano regolatore della capitale approvato nel 1883 aveva molti e gravi difetti e per di più fu poco rispettato), finì per oltrepassare di gran lunga le effettive possibilità di sviluppo della città⁵⁹ e lo squilibrio tra l'attività in corso e le esigenze fu la causa principale della crisi, che, scoppiata di colpo alla fine del 1887, quando si chiusero un centinaio di cantieri, divenne gravissima nel 1888.⁶⁰ In quell'anno, infatti, si chiusero altre decine di cantieri, decine di migliaia di operai rimasero senza lavoro (tant'è che al principio di marzo del 1888 alcune migliaia di loro tumultuarono violentemente per tre giorni assaltando forni e negozi),⁶¹ cominciarono i fallimenti delle imprese costruttrici e crollarono i titoli delle società e delle banche finanziatrici.

I provvedimenti contingenti, posti in essere dal governo, furono peggiori del male e così, quando, per salvare la Banca Tiberina e il Banco Sconto e Sette, la Banca Nazionale fu autorizzata ad aumentare la propria circolazione di 50 milioni, si registrò un aumento dell'inflazione che si accompagnò alle preoccupazioni per la accresciuta circolazione fiduciaria, anche perché correvano voci di suoi aumenti abusivi e di irregolarità nelle gestioni di alcuni istituti di emissione, e più precisamente della Banca Romana e del Banco di Napoli: di qui nacque l'ispezione Alvisi-Bigini la cui relazione, per il momento segreta, sarà alla base dello scandalo della Banca Romana, mentre il corso forzoso, abolito da pochi anni, tornava a presentarsi, come inevitabile e non lontana necessità e di fatto era già tornato.

In sintesi gli anni '80 si chiudevano con un forte affanno, evidenziato nel 1889 dal declino del PIL (-3,2 per cento) e della produzione industriale e dal crollo degli investimenti (-49 per cento), mentre pesanti segni di difficoltà continuavano ad attraversare l'intero mondo e dureranno fino al 1895-96.

Preannunciata, nel marzo 1889, dal crollo di un'importante banca di Parigi, il Comptoir d'Escompte, che si era troppo esposto in alcune imprese minerarie, le difficoltà si manifestarono con il rallentamento del commercio internazionale, con la grave depressione delle industrie e con le pesanti ripercussioni sul mercato finanziario, che già era turbato dalle eccessive emissioni di prestiti a tassi elevati a favore di Stati (come quelli dell'America Latina) che non furono in grado di far fronte agli impegni. Ne vennero clamorosi

⁵⁹ I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Torino, Einaudi, 1962, p. 63.

⁶⁰ Si veda A. CARACCILO, *Roma capitale*, Roma, editori Riuniti, 1974, 2ª ed., p. 178 sgg. e anche p. 210 sg. e *ivi* un'ampia narrazione anche degli scontri tra i gruppi liberali, democratici, radicali e la maggioranza, in Campidoglio, clerico-conservatrice.

⁶¹ Un ampio quadro di queste agitazioni si legge in L. CAFAGNA, *Anarchismo e socialismo a Roma negli anni della "febbre edilizia" e della crisi, 1882-1891*, «Movimento operaio», n. 5, 1952, pp. 729-771.

fallimenti bancari, che cominciarono a Londra col crollo della potente banca Baring, continuarono nel 1891 in Germania, in Austria e in Svizzera e colpirono anche il dissestato sistema bancario italiano.

Insomma tutta l'economia italiana stava attraversando anni di gravissime difficoltà⁶² determinate dall'incontro tra la crisi economica interna e quella generale (connessa più che alla produzione alla sua redditività)⁶³ e, per rendersene conto, non era necessario affaticarsi su noiose tabelle statistiche per le quali la dinamica del reddito medio pro-capite era, negli ultimi anni '80, rallentata e ben inferiore (0,3 per cento all'anno) rispetto a quella del decennio 1876-1886 (1,4 per cento).⁶⁴ Era sufficiente riflettere sui tumulti 'romani' e indagare nella lettura de *Il ventre di Milano* (opera a più mani, pubblicata a Milano nel 1888) che intendeva svelare l'altro volto della 'capitale morale'.

10. UNA FINANZA ASSERTITAMENTE 'LOGICA E FORTE' STRETTA TRA LA RIGIDITÀ DEL BILANCIO, LA NECESSITÀ DI MAGGIORI SPESE E LA 'RETORICA' SUI MEZZI: LA CADUTA DI MAGLIANI

La politica sopra descritta, più grandiosa ma anche più costosa,⁶⁵ avrebbe richiesto la elaborazione e la introduzione di nuovi strumenti fiscali, di nuovi tributi che rendessero l'ordinamento finanziario e tributario più elastico e che, tenendo conto dell'aumento del dazio sul grano e della nuova tariffa doganale protezionistica del 1887, fossero riequilibratori in punto di equità.

Invece, "la solida sistemazione della finanza", come gli rimproverò un contemporaneo,⁶⁶ non fu la preoccupazione di Crispi, neppure quando, come si è visto, riformò le autonomie locali.

I nuovi, rilevanti compiti attribuiti allo Stato, in politica estera, interna ed economica (darsi il lusso di una politica coloniale, armamenti, fortezze, arsenali, ma anche doppi binari, ferrovie strategiche e costruzioni di strade nazionali e vasti piani di bonifica) furono, così, sostenuti da un ordinamento tributario che, nella sua struttura, era ancora quello con cui la Destra storica aveva finanziato il risanamento dei conti pubblici, una politica non meno importante, ma assai diversa.

⁶² Si veda G. LUZZATTO, *Gli anni più critici dell'economia italiana (1888-1893)*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 420-452.

⁶³ Si veda E.J. HOBBSBAWN, *L'età degli imperi 1875-1914*, Roma-Bari, Laterza, 1987, p. 40 sgg.

⁶⁴ Si veda P. CIOCCA, *Ricchi per sempre?* cit., p. 129 sgg.

⁶⁵ Così G. VOLPE, *L'Italia in cammino* cit., p. 47 e 115.

⁶⁶ Si veda A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., III, p. 12.

Crispi⁶⁷ altro non seppe fare che invitare “a non intralciare la via del governo”, perché “ogni ostacolo che voi mettete al governo non arreca vantaggio alla Nazione”,⁶⁸ e a confidare nel fatto che “l'Italia ha superato maggiori difficoltà di quelle che oggi le si presentano”⁶⁹ quasi che, come scriverà Carano Donvito, con la sola “energia si potessero mutare le condizioni del paese e tradurre in fatto compiuto qualsiasi più grande aspirazione”.

Vi contribuirono, alla mancata ideazione di nuovi progetti, diffidenza, paure e interessi ma anche la formazione culturale di Crispi,⁷⁰ l'incompetenza⁷¹ e l'insensibilità per i temi finanziari e il convincimento profondo che (servissero le imposte, il loro gettito ma) gli assetti tributari non avessero una valenza politica (in termini di efficienza e/o di giustizia e/o di consenso) e non fossero parte integrante delle grandi scelte di governo:

Lo Stato, aveva detto a Palermo il 28 settembre 1878, è alimentato col denaro dei contribuenti per essere la provvidenza della Nazione.⁷²

Quello stesso Crispi che, con energia, rivendicò l'indipendenza del pubblico ministero e delle magistrature in genere (“per lo stipendio, la sicurezza nell'ufficio che occupa, il progresso legale e non arbitrario nella carriera”), l'unificazione delle Corti di Cassazione e l'abolizione della pena di morte, quando sembrò vagheggiare l'idea di una nuova imposta a larga base altro non seppe pensare che al ristabilimento del macinato e vi rinunciò solo perché temette le ire degli amici che lo avevano abolito.

Ma ancora più significativa è l'estrema genericità con cui, nell'ottobre del 1887, quando in Parlamento godeva di un consenso assai largo, ancorò a una finanza ‘logica’ il programma di grandi riforme amministrative, di uno Stato

⁶⁷ Nessun accenno alla politica fiscale di Crispi si trova nell'agile biografia di A.C. JEMOLO, *Crispi*, Firenze, 1921 e brevi sono i cenni nell'amplissimo lavoro di CH. DUGGAN, *Creare la Nazione. Vita di Francesco Crispi*, Roma-Bari, Laterza, 2000. Al riguardo si rinvia a G. MARONGIU, *La politica fiscale di Francesco Crispi*, «Rassegna Storica del Risorgimento», 2001, pp. 483-548, e a G. CARANO DONVITO, *La politica finanziaria ed economica durante il governo di Francesco Crispi*, «La Riforma Sociale», 1931, pp. 287-297.

⁶⁸ F. CRISPI, il 27 giugno 1888, alla Camera in *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 90-92.

⁶⁹ F. CRISPI, il 4 febbraio 1888.

⁷⁰ “Ai problemi della nuova economia mondiale, scrive Croce, era poco o nulla aperto, come ogni uomo che si era formato in tempi eminentemente politici e con cultura non economica, ma giuridica” (così B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 178).

⁷¹ È significativo uno scambio di battute con Baccharini in occasione del dibattito su un progetto di legge per spese straordinarie militari (22 dicembre 1888): “*Crispi*: Egli parlò di un deficit di 500 milioni”. Baccharini: “Disavanzo non deficit”. Crispi: “Deficit o disavanzo è la stessa cosa (*Si ride*)...” (F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, 232).

⁷² Così Id., *Ultimi scritti e discorsi parlamentari*, Roma, s.d. (ma 1912-13), p. 468.

garante degli assetti civili, di una politica estera e coloniale intraprendente e aggressiva.

Questo e non altro, in un discorso di venti pagine, disse alle seicento persone convenute a Torino per ascoltarlo, che “si farà una finanza logica, quella cioè che non ammette domanda di spese, se non vi ha offerta d'entrata”.⁷³

Erano le stesse parole con cui quattordici anni prima Marco Minghetti aveva presentato il suo ultimo governo, quello che, nella prospettiva di un totale raccoglimento interno, si avviava a raggiungere l'ormai vicina metà del pareggio di bilancio.

Ben altri erano i propositi di Crispi che, in coerenza con la sua granitica e monolitica linea politica (“nazione-unità-monarchia”) e con le sue riaffermate ambizioni (“Siamo a Massaua e ci resteremo”, disse nel maggio del 1888), riteneva che “gli armamenti sono la tutela della vita nazionale onde per l'esercito e per l'armata noi non possiamo diminuire di un solo centesimo le spese”,⁷⁴ né valeva, soggiunse in un'altra occasione, opporre la miseria del paese perché codesta miseria non è vera, è un pretesto della grossa borghesia che non vuole pagare le imposte.

È facile allora comprendere la reazione della Camera allorquando, ai primi di dicembre del 1888, il governo presentò un disegno di legge per l'autorizzazione di spese straordinarie militari per 140 milioni da iscriversi nei bilanci 1888-89 e 1889-90. Preoccuparono i disavanzi dell'esercizio 1887-88 (89 milioni senza la partita delle ferrovie, 266 milioni) e più ancora di quello 1888-89 che, a fronte della cifra indicata da Magliani (67 milioni) a consuntivo, raggiungerà, secondo la Ragioneria generale dello Stato, 235 milioni e quindi con i 164 milioni delle ferrovie, 399 milioni.⁷⁵ Ma più ancora stupì, per la copertura, la riproposizione di quel che Magliani aveva già suggerito nell'aprile e nell'autunno del 1887 suscitando la severa critica della Commissione bilancio,⁷⁶ e cioè la provvisoria sospensione dell'abolizione del secondo decimo dell'imposta fondiaria e l'aumento dell'imposta sul sale,⁷⁷ che, seppure ridotta a 35 lire il quintale solo tre anni prima, era più di quaranta volte il valore effettivo del sale stesso.

⁷³ Si veda *Discorso di S.E. FRANCESCO CRISPI* pronunciato a Torino il 25 ottobre 1887, Torino-Napoli, L. Roux & C., 1887, pp. 19-20.

⁷⁴ Così F. CRISPI, il 15 maggio 1888, in *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 87.

⁷⁵ Il peggiore del periodo che ha, ai suoi estremi, la guerra contro l'Austria del 1866 e la guerra di Libia del 1911-12; per dati ancora più pesanti (488 milioni) si veda F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana* cit., pp. 28-34.

⁷⁶ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, vol. IV, doc. 42/a.

⁷⁷ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sess. II, doc. 126, pp. 2, 3, 4 e 7.

Ancora una volta non v'era alcuna proporzione tra la situazione concreta, un aggravio straordinario e i rimedi proposti e Magliani non dava alcuna assicurazione sul contenimento delle spese in continuo sproporzionato aumento (53 milioni all'anno) rispetto al pur consistente aumento delle entrate (32 milioni all'anno); la proposta si espose, altresì, alla facile obiezione di non sapere mantenere le agevolazioni appena concesse e di volere vessare ancora una volta i più deboli⁷⁸ anche perché, nel febbraio del 1888, il dazio sui cereali era stato aumentato da tre (giugno 1887) a cinque lire.

Magliani sembrò, così, "vivere di ripieghi, di ritocchi, di concessioni, di artifizi", come Sonnino gli rimproverò, tant'è che quel discorso segnò l'epitaffio del ministro che, il 29 dicembre 1888, si dimise.

11. I NUOVI MINISTRI DELLE FINANZE E DEL TESORO, E LA VANIFICAZIONE DELLE ALTERNATIVE PROPOSTE, MAGGIORI TRIBUTI O MAGGIORI ECONOMIE

Magliani fu sostituito, alle finanze, da Grimaldi (deputato dal 1876 aveva guidato lo stesso ministero con Cairoli nel 1879) e, al tesoro, dal senatore Perazzi che ebbe come sottosegretario Sidney Sonnino.

Convinti, l'uno e l'altro, che la situazione dovesse essere affrontata, anzitutto, con inasprimenti fiscali, nell'esposizione finanziaria del 3 febbraio '89 – dopo avere fatto sapere che il *deficit* del tesoro, tenuto conto dei precedenti impegni, era di 462 milioni, sicché non era possibile emettere altri buoni del tesoro – proposero una diminuzione effettiva di 32 milioni delle spese e un aumento dei tributi di circa 50 milioni.⁷⁹ Le indicazioni furono, però, male accolte dalla Camera, favorevole a maggiori economie piuttosto che ad aggravamenti fiscali⁸⁰ e questa opinione, il 21 febbraio, fu espressa, con particolare chiarezza, da Giolitti, secondo il quale economie importanti potevano essere ottenute⁸¹ anche senza diminuire sostanzialmente le spese per le opere pubbliche e quelle militari: duplice era il segnale lanciato dal deputato piemonte-

⁷⁸ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sess. II, doc. 223-A, pp. 2-4; si veda anche la relazione criticissima predisposta dalla Commissione della Camera (rel. Giolitti) in G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 478-486.

⁷⁹ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sess. III, *Discussioni*, pp. 78-79.

⁸⁰ Si veda A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sess. III, *Discussioni*, pp. 727-735.

⁸¹ Uno specifico riferimento Giolitti fece a proposito della questione dell'Africa là dove disse: "La spedizione che avevamo deliberato di fare l'abbiamo fatta; la soddisfazione che credevamo necessario di ottenere l'abbiamo ottenuta" onde "ritengo evidente che se noi continuassimo a spendere quanto spendiamo oggi per l'Africa, non tarderebbe a prodursi una vibrata reazione" ... (così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 119-126; 124).

se, alle regioni meno favorite – perché “occorreva portare tutte le parti d'Italia allo stesso grado di civiltà” – e al re.

Di fronte all'ondata di critiche, Crispi, per evitare un voto di sfiducia, annunciò, il 28 febbraio 1889, che il governo si dimetteva “per non compromettere con un voto parlamentare i grandi interessi del paese”.

La crisi ministeriale fu piuttosto breve perché solo Crispi disponeva, nella Camera, di una maggioranza capace di sostenere stabilmente un governo, e così il re gli offrì l'incarico di formarne uno nuovo, che, costituito l'8 marzo 1889, vide Perazzi e Grimaldi sostituiti rispettivamente da Giolitti e da Seismit-Doda, che, nel 1878, era stato ministro delle finanze e del tesoro nel governo Cairoli.⁸²

Il compito del primo, nei ventuno mesi in cui fu ministro, fu quanto mai difficile per la contraddizione di fondo tra la sua opinione,⁸³ volta al pareggio mediante economie e non con nuove imposte,⁸⁴ e le esigenze della politica di Crispi.

Già nel mese di novembre del 1889, Giolitti, che si era impegnato a garantire le spese militari, non ad aumentarle, dovette minacciare le dimissioni per fare recedere il ministro della marina da una maggiore richiesta di quattro milioni e mezzo.

Ma pesava soprattutto la vaghezza del presidente del Consiglio unita alla disinvoltura nel fare affermazioni non vere. Accadde, ancora una volta a Torino, il 18 novembre 1890, alla vigilia delle elezioni, quando Crispi affermò che il disavanzo derivava dalla diminuzione delle entrate e dall'aumento delle spese.⁸⁵ L'asserzione mal si conciliava con quella di tre anni prima, nella stessa

⁸² Nella stessa occasione fu creato un nuovo ministero, quello delle Poste e telegrafi, affidato a Lacava.

⁸³ Il 28 marzo 1889 Giolitti precisò che, non potendo aumentare le tasse perché non necessario e non opportuno, non volendo emettere buoni del tesoro perché la situazione generale non consentiva di indebitarsi, non restava che una strada lenta e scomoda “fermare per quanto si può questo aumento delle spese e far in modo che d'ora innanzi le entrate aumentino più rapidamente di quello che aumentano le spese” (così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 127-130).

⁸⁴ A questo proposito Giolitti precisò che “nessun uomo di Stato può assumere la responsabilità di dichiarare innanzi al paese e dinanzi all'estero che l'Italia è ridotta in tali condizioni che nessun aumento di imposte è possibile, qualunque sia l'eventualità che si presenti”... perché “...una dichiarazione simile, partita da questo banco, avrebbe indebolito il nostro paese e ciò non può essere voluto da nessuno, tanto meno da patrioti come l'onorevole Nicotera e l'onorevole Levito” (così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 128).

⁸⁵ Nel marzo del 1890 Giolitti aveva, invero, annunciato alla Camera che “siamo usciti dal periodo in cui i disavanzi crescevano e siamo entrati in un periodo di progresso, in un periodo di diminuzione dei disavanzi” e aveva sottolineato la grandissima differenza tra gli aumenti di spesa iscritti nei bilanci degli anni antecedenti (31 milioni nell'esercizio 85-86, 41 milioni nell'esercizio 87-88, 44 milioni nell'esercizio 88-89) e quello proposto nell'esercizio 90-91, pari a 13 milioni di spese di cui 8 per spese obbligatorie (così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 206 e 217).

Torino, per cui "il bilancio nazionale posava ormai su basi granitiche", ma soprattutto non era vera perché le entrate erano salite dai 1272 milioni del 1881 ai 1542 milioni del 1889-90.

E non era neppure esatto che, per effetto delle modificazioni, "una parte delle imposte dirette di percezione sicura, fu commutata in dazi di consumo d'indole aleatoria" (sono ancora parole del discorso di Crispi a Torino). Alle imposte dirette, il cui gettito era di 384 milioni nel 1883 e di 407 nel 1889-90, s'era non sostituito ma aggiunto il largo aumento delle tasse sui consumi che, dai 590 milioni del 1883, erano salite ai 702 del 1889-90.

Nelle affermazioni di Crispi, alle gravi inesattezze descrittive si sommava, ancora una volta, un'assoluta genericità propositiva onde l'unica indicazione concreta data a Torino restava "di attingere alle imposte attuali, migliorando il metodo della loro riscossione, quanto occorra per le pubbliche spese così ridotte": lo stesso Crispi, contraddicendosi, di lì a un anno, quando sarà all'opposizione, dirà che "allora, come oggi, sono convinto che le economie non bastano e che ci vogliono imposte".⁸⁶

Forse proprio questa vaghezza lo premiò perché, dalle elezioni generali che, svoltesi nel novembre del 1890 registrarono la più bassa percentuale di votanti dal 1870 (il 53,7%), Crispi uscì rafforzato. Non altrettanto può dirsi per i radicali nonostante l'alleanza con i repubblicani (è il cosiddetto patto di Roma) e l'ambizioso programma elaborato da Felice Cavallotti: il ridimensionamento dei poteri dell'esecutivo, la riduzione delle spese militari, l'estensione dell'istruzione obbligatoria gratuita, la riduzione dell'orario di lavoro a otto ore, l'uscita dell'Italia dalla Triplice alleanza.⁸⁷

Restava, insomma, come sottolineò Antonio Salandra nel 1890, "un contrasto tra le vistose idealità legislative e le dure necessità amministrative e finanziarie, fra le alte aspirazioni e i mezzi limitati".⁸⁸

Giolitti, cui, dal mese di settembre, era stato attribuito l'interim delle finanze,⁸⁹ l'8 dicembre 1890, alla vigilia della riapertura delle Camere, ancorché avesse realizzato 65 milioni di economie,⁹⁰ lasciò la cura dei ministeri econo-

⁸⁶ Così F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 647.

⁸⁷ Si veda *Il Patto di Roma del 13 maggio 1890. Programma della Democrazia italiana per la XVII Legislatura*, Roma, 1907, spec. pp. 33-38.

⁸⁸ Così A. SALANDRA, *Discorsi parlamentari*, 3 voll., Roma, 1969, I, p. 125.

⁸⁹ Seismit-Doda, su richiesta di Crispi, era stato esonerato dal Re per non avere replicato a parole di intonazione irredentista pronunciate a Udine durante un banchetto.

⁹⁰ Giolitti riconoscerà, nel maggio del 1893, assumendo la guida del suo primo governo, che "il suo predecessore Perazzi ne aveva fatto 20 milioni, e il suo successore Grimaldi ne farà 9" (così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 291).

mici e questa volta non ritirò le dimissioni. Disceso il disavanzo del 1889-90 a 198 milioni, comprese le spese di costruzione delle ferrovie, non intendeva avallare l'aumento di spesa reclamato dal suo collega Finali, ministro dei lavori pubblici, e neppure la richiesta del presidente del Consiglio che non perdeva occasione per rinfocolare la tensione con la Francia e, volendo inviare a Massaua seimila uomini, per potenziare la presenza dell'Italia in Abissinia e sul Mar Rosso, chiese a Giolitti un anticipo di sei milioni.⁹¹

Ma non intendeva, neppure, logorare il suo prestigio politico occupando un ruolo che, non invidiabile per le eredità del passato (lo aveva detto nel giugno del 1890), era soggetto alle continue pressioni del presente. Crispi, infatti, continuava a insistere (gennaio del 1891) che "era dovere di patriottismo non discutere ma accogliere con favore qualunque proposta di spesa riguardasse le cose militari"⁹² e fingeva di ignorare le sagge parole di Grimaldi che, tornato, dopo le dimissioni di Giolitti, a reggere i ministeri del tesoro e delle finanze, così aveva concluso un vibrante intervento contro le artificiali contrapposizioni:

In conclusione sono più amici dei contribuenti coloro che li vogliono ferire oggi con 10, anziché coloro che saranno, domani, costretti ad imporre il peso di 100.⁹³

12. LA CADUTA DEL 'PRIMO CRISPI' E IL GOVERNO RUDINÌ DI FRONTE A UNA PESANTE EREDITÀ

Le descritte difficoltà, in definitiva, determinarono la caduta del governo Crispi nel gennaio del 1891, anche se il motivo contingente fu dato dall'infelice, ma non imprevedibile, scatto d'ira cui Crispi si lasciò andare verso la Destra storica. A Bonghi che, durante la discussione di un provvedimento finanziario, ricordò come la Destra (di Minghetti e di Sella) avesse raggiunto il pareggio, Crispi, che mai aveva perso occasione di censurare il passato, replicò, con tono violento e risentito:

Potrei rispondere ... come le finanze d'oggi siano in condizioni abbastanza migliori di quelle d'allora (Risa-Commenti)

e soggiunse:

⁹¹ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 364-374.

⁹² F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 619.

⁹³ A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sess. IV, *Discussioni*, p. 937.

Potrei dire qualcosa di più: che allora non avevate né esercito, né flotta e che si devono a voi i danni di una politica servile verso lo straniero.⁹⁴

La reazione fu durissima. Rudinì e i settori moderati della Camera balzarono in piedi apostrofando il presidente del Consiglio; il ministro Finali abbandonò il suo posto di governo; Luigi Luzzatti pronunciò una commossa difesa delle 'sacre memorie'.

Scrisse Arangio-Ruiz che "Il Crispi, acceso in volto, col cranio rosso, con le braccia conserte", attese che il tumulto si sedasse alquanto e, sfidando l'assemblea, continuò:

Questo voto all'estero dirà se l'Italia vuole un governo forte o se vuole ritornare a quei governi che, con le esitazioni e le incertezze, produssero il discredito del nostro paese.⁹⁵

Il tumulto si rinnovò violento. La maggioranza abbandonò Crispi che, battuto da 186 voti contrari (123 furono i voti favorevoli, 7 gli astenuti) si dimise⁹⁶ e qualcuno vi vide anche il riflesso di un contrasto all'interno della massoneria colpita dalla clamorosa vittoria clericale alle elezioni amministrative tenutesi a Roma due mesi prima.

L'incarico di formare il nuovo governo, il 9 febbraio 1891, fu affidato al marchese di Rudinì che le cronache del tempo ci descrivono con la lunga barba bionda, il monocolo sempre incastrato nell'occhio, la redingote impeccabile, insomma un perfetto gentiluomo.

Considerato il capo della Destra – per il prestigio del suo passato (giovannissimo era stato Sindaco di Palermo e prefetto di Napoli) e anche "per la scomparsa degli altri uomini più insigni di quella parte", scriverà Giolitti, con una punta agro-dolce, nelle *Memorie*⁹⁷ – perseguiva, almeno dal 1890, un piano ben preciso, seppure distinto in due tempi: superare la divisione fra moderati intransigenti (ruolo che fu di Bonghi, di Bonfadini, di Colombo) e moderati più possibilisti (lui stesso, Cambray-Digny, Tittoni) per dare forza all'opposizione moderata e permettere al suo leader di ottenere la presidenza del Consiglio ma anche mutare la legge elettorale e conquistare, con un indirizzo conciliatorista verso la Chiesa, consensi e voti cattolici per assicurare alle parti liberal-

⁹⁴ F. CRISPI, il 31 gennaio 1891, in *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 619.

⁹⁵ Così A. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, pref. di L. Elia, introd. di L. Carlassare, Napoli, Jovene, 1985 (1ª ed. Firenze, Civelli, 1898), p. 472.

⁹⁶ Per la valutazione politica della vicenda si veda F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale* cit., pp. 223-234.

⁹⁷ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita* cit., I, p. 56.

conservatrice una stabile organizzazione e al paese un governo chiaramente contrapposto alla Sinistra (è la politica che perseguirà fino al 1897).⁹⁸

Rudini formò un governo nel quale convivevano uomini della Destra, in maggioranza, e della Sinistra e tra essi il più rappresentativo politicamente era il titolare degli interni, Nicotera, con il quale si accordò per il ritorno a un sistema elettorale uninominale.

A ben guardare, al di là delle indubbie qualità professionali e morali di alcuni suoi componenti (sulle quali molto si confidava), era un governo contraddittorio nella composizione che doveva affrontare grossi e complessi problemi: cercare di riparare ai danni procurati, dalla rottura dei rapporti commerciali con la vicina repubblica francese, ai viticoltori, soprattutto meridionali, ma anche all'economia lombarda colpita "duramente dalla chiusura del mercato francese nell'industria della trattura e della torcitura della seta e nell'industria zootecnica e casearia che videro anch'esse diminuite dei tre quinti le vendite all'estero";⁹⁹ e poi ancora provvedere alla pesante situazione del tesoro, resa più difficile dal cattivo funzionamento del sistema bancario, al problema ancora irrisolto della finanza locale, e alle persistenti difficoltà del bilancio nazionale: l'esercizio 1890-91 si chiuse con un disavanzo di 181 milioni di cui 95 per la costruzione di strade ferrate.¹⁰⁰

13. IL RIEQUILIBRIO DEL BILANCIO STRETTO TRA LA CONTRADDITTORIA COMPOSIZIONE DEL MINISTERO E LE PESANTI PRESSIONI ESTERNE

'Restaurare il bilancio' era comprensibilmente il motto (quasi il vecchio grido della Destra storica) non solo di Luigi Luzzatti ma anche di Giuseppe Colombo – il professore del Politecnico di Milano, autorevole interprete degli industriali milanesi e imprenditore egli stesso – che, non a caso, nel governo di Rudini assunsero i dicasteri del Tesoro e delle Finanze.

L'impegno più pressante era, quindi, volto all'attuazione di una politica di rigide economie come Rudini si premurò di precisare quando, il 14 febbraio, lesse alla Camera il discorso programmatico:

⁹⁸ Per lo sviluppo di questi brevi cenni e per le resistenze incontrate dagli intendimenti di Rudini si veda P. CARUSI, *Superare il trasformismo. Il primo ministero Rudini e la questione dei partiti "nuovi"*, Roma, Studium, 1999.

⁹⁹ Si veda G. LUZZATTO, *L'evoluzione economica della Lombardia dal 1860 al 1922*, in *Le Casse di Risparmio delle Province Lombarde nella evoluzione economica della regione (1823-1923)*, Milano, 1923, p. 471 sgg.

¹⁰⁰ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 512.

Toccheremo con mano prudente ma risoluta tutti i bilanci, compreso quello della guerra e della marina per usare con tutti e per tutti la massima parsimonia: e cercheremo anche di restringere le spese per l'Africa.¹⁰¹

Implacabile era la fotografia dell'esistente perché "In tre anni l'on. Crispi ha cambiato cinque o sei volte programma" e "Intanto il debito dello Stato è salito a quasi 15 miliardi".

Inequivocabile la terapia:

Davanti a queste aberrazioni di un sistema economico fallace, bisogna opporsi alla megalomania; bisogna muover guerra all'esagerazione delle spese di qualsiasi natura, ma soprattutto all'eccesso delle spese per opere pubbliche e armamenti, che pesano sui bilanci in una misura ormai diventata intollerabile.

Di conseguenza Rudinì si misurò con la politica estera. Fu rinnovato regolarmente il trattato della Triplice ("il governo del Re ha creduto e crede di avere cementato uno stato di cose idonee a svolgere quella politica di raccoglimento che ci è soprattutto necessaria a contenere le spese militari in più modesti confini"), seguito e suggellato da accordi economici (6 dicembre 1891) che valsero a Rudinì alcune critiche da parte di Crispi, dimentico che, con essi, ci si preoccupava di aprire nuovi sbocchi ai prodotti agricoli italiani mortificati dalla chiusura, dopo il 1888, di quello francese: con lo stesso proposito, il 19 aprile 1892, fu firmato il trattato commerciale con la Svizzera.

Nello stesso intento di alleggerire un pesante carico, quello della politica estera italiana, vanno letti i tentativi di un riavvicinamento con la Russia il che poteva essere utile tanto ad addolcire la Francia, quanto a ottenere qualcosa di più dall'Inghilterra, preoccupata anche di quel che si diceva dei piani russi nel Mediterraneo. E realmente qualche cosa si ottenne: non i desiderati accordi impegnativi, ma la visita della squadra inglese nell'ottobre a Taranto e alla Spezia, pochi giorni dopo quella della squadra francese a Cronstadt.

Ugualmente coerente fu l'atteggiamento che il neo presidente del Consiglio assunse con riguardo alla politica coloniale.

Al deputato Martini che gli rimproverava l'atteggiamento annoiato al sentire discorsi su quell'argomento, Rudinì rispose che non era noia la sua, ma "una grande e profonda amarezza":

Noi non potevamo più indietreggiare in Africa. Di questo si era persuaso, dopo la esperienza fatta. Ma non ancora era arrivato a persuadersi che si fosse fatto bene ad

¹⁰¹ Il discorso è riportato con ampi commenti, da A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., III, p. 169 sgg.

avanzare. Lo pungeva il pensiero dei grandi sforzi che bisognava compiere per tenere quelle posizioni, senza prospettive vicine di benefici. Sarebbe rimasto laggiù, come rimane al suo posto la sentinella: "ma io per mio conto non ci sto con letizia".

Insomma, concluse, "il governo non può offrire alla pubblica curiosità nuovi e grandiosi spettacoli e ci contentiamo di una pace armata. E questo appaga i nostri voti".

Questi concreti e positivi intendimenti non attenuarono, peraltro, le difficoltà della nuova compagine governativa perché esse nascevano anche dalla sua contraddittoria composizione.

L'intento di "ottenere l'equilibrio tra le entrate e le spese, da perseguire principalmente con le economie e con una politica estera di raccoglimento", si scontrava con le perduranti pressioni crispine per una politica di grandezza (si veda il discorso del 17 marzo 1891) e con potenti convincimenti e interessi, il cui referente, all'interno del governo era lo stesso ministro della Guerra, Pelloux, ispiratore e propugnatore dei dodici corpi d'armata.

E ancora. Quando a Roma, il 1° maggio del 1891 (la festa dei lavoratori era stata celebrata per la prima volta in tutta Europa, il 1° maggio del 1890), si svolse una manifestazione volta a ottenere 'otto ore lavorative' e si ebbero gravi incidenti, con morti e feriti, apparvero inequivocabilmente chiari i propositi del ministro degli interni Nicotera, che, nel corso della discussione alla Camera, ribadì che il suo intendimento era stato quello di "reprimere e non di prevenire". Gli contestò la durezza della repressione Giolitti con un abile discorso nel quale, ricordata la ragione d'essere della "festa", precisò che "i nostri operai non si lamentano tanto della misura del salario quanto del non aver lavoro", criticò contemporaneamente una parte dei manifestanti e soprattutto il ministro cui "era nell'impossibilità di concedere un voto di lode" perché "non si può assolutamente confondere la questione operaia con l'anarchica, né si può mantenere la libertà senza l'ordine".¹⁰²

Svanì la benevolenza di Cavallotti e di quei radicali che pure avevano apprezzato il governo per l'attenuazione dell'antifrancesismo anche se il definitivo distacco fu causato dal rinnovo, di lì a pochi giorni, della Triplice alleanza.¹⁰³

Ma non era neppure pensabile un accordo con uomini della Sinistra liberale e in effetti Giolitti – nonostante fosse preoccupato come Colombo e Luzzatti per le sorti del bilancio –, seppure ripetutamente sollecitato, non aderì agli inviti di collaborazione con Rudinì, anche e proprio per la presenza di Nicotera.

¹⁰² Così il 4 maggio 1891 in G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 255-258.

¹⁰³ Si veda A. GALANTE GARRONE, *Felice Cavallotti* cit., pp. 585-592.

Per non dire delle preoccupazioni più intime del presidente del Consiglio che era (e sarà) sempre attento ai propositi e ai movimenti del mondo cattolico. Proprio nel mese di maggio del 1891 Leone XIII promulgò l'enciclica *Rerum novarum* che segnò un momento decisivo per la formulazione di un programma dei cattolici nelle questioni economiche e sociali (vi si chiedeva la tutela del riposo festivo, la limitazione degli orari di lavoro, la protezione delle donne e dei bambini) ed è facile immaginarne l'impatto su quella parte di opinione pubblica.

14. LE PICCOLE ECONOMIE, LA RIDUZIONE DELLE SPESE MILITARI E L'IMPASSE TRA LA LORO ULTERIORE CONTRAZIONE O GLI INASPRIMENTI FISCALI: LA CADUTA DI RUDINÌ

Le difficoltà descritte non diminuirono, per altro, l'ardore di chi, in quel governo, intendeva restaurare il bilancio.

Noi non saremo il governo del disavanzo – disse il ministro del tesoro Luzzatti il 5 giugno 1891 – e difendendo il programma del pareggio colle economie e con le riforme organiche, vivremo con dignità e con dignità sapremo cadere.

Alla borsa di Parigi la rendita italiana migliorava e Pareto, nelle consuete cronache economiche sull'Italia, pubblicate nel «*Journal des économistes*», non lesinava gli elogi:

L'exposition financière faite par M. Luzzatti est digne des plus grands éloges, car, pour la première fois depuis plusieurs années, on entendait une parole honnête et franche dire du banc des ministres la vérité sur la situation financière de l'Italie.¹⁰⁴

Ma, al di là degli elogi di Pareto, le cifre continuavano ad angustiare Rudinì che a Milano, il 10 novembre 1891, in un ampio discorso agli industriali del nord, non meno preoccupati di lui, contestò a Crispi l'intento di

“avere un'armata possente” e la costruzione di “grandiosi arsenali dai quali usciranno le più poderose navi che abbiano mai solcato le onde del mare”;

e cenni non meno preoccupati il Presidente dedicò alla situazione bancaria, foriera di avvenimenti che porteranno presto l'Italia sull'orlo di una grave crisi di regime.

¹⁰⁴ Così V. PARETO, *Le marché financier italien 1891-1899*, a cura di G. Busino, Ginevra, 1965, pp. 35-46.

Miracoli non se ne potevano fare e non se ne fecero, ma, è doveroso soggiungerlo, il disavanzo dell'esercizio 91-92 (122 milioni) era disceso rispetto a quello precedente anche per la ulteriormente diminuita incidenza delle costruzioni ferroviarie e delle spese militari, scese le seconde da 393 a 358 milioni.

Per sperare di migliorare ancora i conti dell'esercizio 1892-93 occorreva, però, affrontare e risolvere il dilemma o ridurre ancora le spese militari – urtandosi, vieppiù con la stessa Corona – o escogitare nuove misure fiscali, in ordine alle quali il dissenso non era più soltanto di importanti settori dell'opinione pubblica e fra essi i radicali e i liberisti.¹⁰⁵

Esplosero le tensioni interne al governo e nel mese di aprile del 1892, durante la chiusura della Camera per le feste di Pasqua, si dimise il ministro delle finanze Colombo, ostile agli inasprimenti (in particolare, all'introduzione del monopolio fiscale sui fiammiferi), e irritato perché il ministro della guerra, il generale Luigi Pelloux, si opponeva duramente agli ulteriori tagli delle spese militari.

Anche il presidente del Consiglio presentò le dimissioni ma il Re le respinse e il ministro del tesoro, Luzzatti, il 4 maggio 1892, assunse l'*interim* delle finanze.

Fallito il tentativo di coinvolgere Giolitti (ostile a Nicotera) e poi Genala (che non accettò il ministero del tesoro) il governo si presentò alla Camera incompleto e con un programma che prevedeva maggiori entrate fiscali ottenute dall'aumento dell'imposta di successione e dal monopolio dei fiammiferi.

Amplissimo e duro fu il dibattito perché, come disse Giolitti il 5 maggio, se era apprezzabile che Rudinì avesse "limitato le sue dichiarazioni alla politica economica o finanziaria" grave era il fatto che il ministero cercasse di governare con piccoli rimedi, con un programma insufficiente ai bisogni del paese. Dopo queste dichiarazioni il governo fu battuto da un voto della Camera (un ordine del giorno proposto da Grimaldi fu respinto con 193 voti contrari, 185 favorevoli e 8 astenuti), e Umberto I non perse l'occasione di sbarazzarsi di Rudinì con il quale era profondamente irritato per la riduzione delle spese militari.

¹⁰⁵ Si veda A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo* cit., p. 139.

15. IL PRIMO GOVERNO DI QUEL 'TAL DEI TALI', GIOVANNI GIOLITTI: L'ULTERIORE RIDUZIONE DEL DISAVANZO E LE INDICAZIONI PER UNA IMPOSTA PERSONALE E PROGRESSIVA

"Fui indicato, sono parole di Giolitti, per la soluzione della crisi ed ebbi l'incarico, di formare il nuovo ministero"¹⁰⁶ che entrò in carica il 25 maggio negli stessi giorni in cui, a Palermo, erano poste le basi per l'organizzazione dei Fasci dei lavoratori (un movimento capeggiato da uomini di orientamento socialista che si diffonderà rapidamente in tutta la Sicilia) e pochi mesi prima della fondazione, a Genova, del Partito dei lavoratori italiani nato dalla scissione tra la minoranza di anarco-operaisti e le forze socialiste.

Giolitti, che assunse anche l'incarico di ministro degli interni e l'interim del tesoro, era noto per la fedeltà alle istituzioni liberali e anche perché, dieci anni prima, nel *Manifesto dell'opposizione subalpina*, con i suoi colleghi piemontesi, aveva inteso rifiutare ogni spesa nuova non richiesta da una conclamata necessità e nel discorso tenuto a Caraglio, nel novembre del 1886, aveva rigettato la politica 'imperiale' a favore di quella democratica volta a contenere le spese militari e la pressione tributaria, a favorire l'istruzione pubblica e le condizioni delle classi lavoratrici, a espandere l'agricoltura e l'industria.

Erano le linee di un programma politico generale che, nel tempo, si preciserà e si arricchirà ma non muterà nei capisaldi: il rispetto delle istituzioni parlamentari, la repulsa dello Stato forte, lo sviluppo della democrazia industriale, l'attenzione verso le opposizioni e il movimento operaio che, nel mese di agosto del 1892, alla vigilia delle elezioni politiche, si organizzò nel Partito dei lavoratori italiani.

Su questo sfondo, e in questa prospettiva, Giolitti, in antitesi ai disegni crispini, nel presentare il proprio governo, disse che era necessario "consolidare le economie fatte, organizzare i servizi in base alla spesa ridotta e ottenere nuove e permanenti riduzioni di spese, comprese quelle militari" ("contenute nei limiti strettamente necessari alla difesa del paese, 230 milioni per la parte ordinaria e nel complesso 246 milioni"), così come occorreva "rimuovere gli ostacoli che rendevano impacciato e lento il paese, quali la anomala circolazione, il cattivo ordinamento del credito e la tendenza all'esagerato protezionismo, seppure all'Italia imposto dal protezionismo altrui."¹⁰⁷

Senza dimenticare, soggiungerà alla vigilia delle elezioni tenute nello stesso anno, che il pareggio di bilancio andava garantito anche per la elevatezza e

¹⁰⁶ G. GIOLITTI, *Memorie* cit., I, p. 59.

¹⁰⁷ Così alla Camera il 25 maggio 1892 in *Id.*, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 498-506.

la non corretta distribuzione delle imposte che gravavano in specie sulla piccola ricchezza immobiliare e sui consumi più popolari e che solo "la continua ed energica compressione delle spese avrebbe consentito di ridurre".¹⁰⁸

Questi impegni Giolitti assunse, nel maggio del 1892, nel presentare il proprio governo che, sulle prime, ebbe forti opposizioni e vita stentata (al momento della fiducia 141 assenti, 38 astenuti, 160 contrari e 169 favorevoli) perché quel "tal dei tali" che lo presiedeva "ha tolto il potere alla destra, è giovane, è un impiegato e per il modo in cui è salito"¹⁰⁹ come disse al re il presidente del Senato Domenico Farini: esplicito era il riferimento all'aiuto venutogli dal ministro della real casa Urbano Rattazzi, omonimo nipote del leader della Sinistra, che, all'interno del partito di Corte, aveva intendimenti e progetti confliggenti con la fazione ultraconservatrice e antiparlamentare cui era vicina la stessa regina Margherita (e Rattazzi pagherà di lì a poco con l'allontanamento).

Dello stentato voto di fiducia trasse le conseguenze lo stesso Giolitti che, la stessa sera, si recò dal sovrano e offrì le proprie dimissioni che il re non accettò, autorizzando, invece, il presidente del Consiglio a sciogliere la Camera nel momento ritenuto più opportuno. Ottenuto l'esercizio provvisorio e fatti approvare i più urgenti disegni di legge, Giolitti scelse la data del 10 ottobre anche per dare, durante lo svolgimento delle "colombiane" di Genova, un segnale piccolo ma importante nel mutamento della politica estera: e vi riuscirà ottenendo la presenza della flotta francese.

Diverso fu il procedere dopo che le elezioni, svoltesi nuovamente con il collegio uninominale, nel novembre del 1892 gli diedero una buona maggioranza: da allora datò la sua fama di sapiente e spregiudicato organizzatore.

In un paese, disse Giolitti all'indomani della vittoria, in cui vige "un sistema di imposte progressivo a rovescio" e si impone la riforma tributaria, v'è "la necessità assoluta per il credito di dimostrare colla forma stessa dei bilanci che il pareggio è raggiunto" e quindi è legittimo, per rendere i tempi più rapidi, anche il ricorso al decreto legge a condizione che i tempi della sua presentazione e del dibattito siano congrui perché "la lotta politica è nobile ed alta solamente quando tende a fare prevalere le proprie idee e le idee si fanno prevalere con la pubblica discussione".¹¹⁰

Avviò, in un continuo confronto parlamentare, la soluzione del problema delle pensioni degli statali, fece rientrare da Parigi almeno una parte della

¹⁰⁸ Così nel discorso tenuto a Roma il 3 novembre 1892 in G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 498-506.

¹⁰⁹ Così il presidente del Senato al re in D. FARINI, *Diario di fine secolo*, a cura di E. Morelli, 2 voll., Roma, Bardi ed., 1961, I, p. 317.

¹¹⁰ Così il 6 dicembre 1892 in G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 300-303.

rendita italiana¹¹¹ e portò all'approvazione (agosto 1893) la legge istitutiva della Banca d'Italia¹¹² nel convincimento, espresso il 25 maggio 1893, che "è problema di assoluta urgenza quello del riordinamento degli istituti di emissione".¹¹³

Nel mese di giugno, discutendosi del bilancio degli interni, fece alcune importanti riflessioni, che lo guidarono per tutta la vita, quando, traendo lo spunto dalle tensioni di Sicilia (non a caso i suoi interlocutori principali furono De Felice Giuffrida e Napoleone Colajanni) disse: "L'operaio, quando crede la retribuzione insufficiente, ha diritto di rifiutarla e di non lavorare. Questo è il suo diritto e il governo non lo turberà mai. Solamente il governo deve intervenire e necessariamente interverrà il giorno in cui, invece dell'esercizio pacifico di un diritto, si trattasse di violenze che si volessero fare ad altri operai per costringerli a non lavorare: altro è il diritto e altro sono le violenze".¹¹⁴

Rispondendo, nella stessa occasione, al deputato Bertolini, che invocava un profondo decentramento fondato sulla istituzione delle Regioni, osservò che qualunque progetto avrebbe dovuto essere ispirato "al dovere di fratellanza" "per avere una vera e propria unità". E soggiunse che "per organizzare le regioni come enti autonomi occorrerebbe organizzare una vera e propria finanza regionale... perché, altrimenti, esso sarebbe un ente assolutamente anemico che non raggiungerebbe gli scopi ai quali mira l'onorevole Bertolini".¹¹⁵

Quanto alle riforme tributarie non ne realizzò perché, nel novembre del 1893, Giolitti e il suo governo si dimisero per lasciare la massima libertà nella discussione sullo "scandalo della Banca Romana"¹¹⁶ nel quale sembrò sprofondare un intero ceto politico e che sfiorò lo stesso re.¹¹⁷

¹¹¹ Si veda G. MANACORDA, *Il primo ministero Giolitti*, «Studi storici», 1961, n. 1 e 1962, n. 1: i titoli del debito pubblico italiano ancora all'estero si calcolavano in 1620 milioni nel 1896 ma erano stati 2192 milioni nel 1886 e addirittura 3389 milioni nel 1891.

¹¹² Il disegno di legge, presentato alla Camera il 22 marzo 1893, era preceduto da un'accurata relazione probabilmente opera, in gran parte, di Bonaldo Stringher: si veda G. NEGRI (a cura di), *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, Roma-Bari, Laterza, 1989, pp. 181-228.

¹¹³ Degli istituti di emissione Giolitti, a cavallo del 1892-93, si occupò ripetutamente e sotto diversi profili (si veda G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 305 sg.) e oggi si scrive che "il vero protagonista della riforma fu Giolitti che la condusse in porto nel modo migliore dato il contesto in cui si trovò a operare" (si veda *Gli Istituti di emissione*, a cura di R. De Mattia, cit., p. 44).

¹¹⁴ Si veda *infra* al par. 18.

¹¹⁵ Si veda alla tornata del 6 giugno 1893 G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 362-375 e ancora pp. 376-406.

¹¹⁶ Si veda *Commissioni Parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1893-1923)*, Roma, Camera dei Deputati, 1999, p. 30 sgg.

¹¹⁷ Nella vastissima bibliografia si ricordano i capitoli terzo e quarto del volume di G. MANACORDA, *Crisi economica e lotta politica in Italia (1892-1896)*, Torino, Einaudi, 1968, nonché il lavoro

Ai successori lasciava, anche per la ulteriore compressione delle spese militari (da 358 milioni a 343 in un anno), un disavanzo ancora ridotto, per l'esercizio 1892-93, a 43 milioni (comprese le spese di costruzione delle ferrovie anch'esse ridotte)¹¹⁸ e due importantissime indicazioni: con il discorso di Dronero del 18 ottobre 1893, il progetto, elaborato per la prima volta sul versante liberale, di una imposta personale e progressiva sul reddito delle persone fisiche;¹¹⁹ quanto al metodo l'assicurazione che, a differenza di Rudinì, che aveva chiesto i pieni poteri, "confidava nella sapienza legislativa del Parlamento" e quindi "noi vogliamo la discussione, aperta, estesa, completa, di questioni le quali interessano così profondamente il Paese" (*Bene*, a sinistra).¹²⁰

16. IL RITORNO AL GOVERNO DI CRISPI: "NELLE ORE DIFFICILI, SCRISSE ORIANI, IL POTERE TOCCA AI FORTI NON AI FURBI"

Le realizzazioni non mancavano, quindi, e neppure le indicazioni in campo fiscale quando, nel dicembre del 1893, Crispi, fallito l'incarico a Zanardelli,¹²¹ avviò la sua seconda stagione.

Soprattutto, superata la svolta inferiore del ciclo, l'economia, proprio nel 1893, riprendeva a crescere, nonostante l'esplosione della crisi del sistema bancario: crescevano, infatti, contemporaneamente il PIL (+4,2 per cento in termini reali), la produzione industriale e gli investimenti.

Nei due anni in cui era stato lontano dal governo (non dal potere) Crispi non aveva nascosto la propria insofferenza per Rudinì, più ancora che per Giolitti: il primo, diceva con disprezzo "Dal lato paterno ha ereditato la sua ignoranza, dal lato materno il borbonismo" e così "la Destra ha ripreso la sua politica vigliacca e paurosa la quale non solo toglie ogni possibilità di progresso, ma ci fa indietreggiare".¹²²

Irritato dal discorso di Rudinì a Milano (nel dicembre del 1891) si era chiesto: "Perché proprio a Milano, nella città delle Cinque Giornate, prendere

di D. Novacco, nel volume XVIII della *Storia del Parlamento italiano*, diretta da N. Rodolico, dedicato alle *Inchieste politiche*, Palermo, Flaccovio, 1964, pp. 121-349.

¹¹⁸ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 512-517.

¹¹⁹ Si veda *infra*, dal par. 24 al par. 31.

¹²⁰ Così il 26 maggio 1892, G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 288.

¹²¹ Zanardelli rinunciò al mandato perché non accettò che l'ingerenza di Vienna potesse ostacolare la nomina a ministro degli esteri del generale Baratieri, nativo di Trento.

¹²² Così F. CRISPI, *Carteggi politici inediti* cit., pp. 462-464.

la miseria e l'umiltà come base di governo" e non ispirarsi ai ricordi del '48 e del '49? e aveva aggiunto:

Tutto si regge per volontà e con la forza del popolo, ma giova saper tenere corde e ferma codesta volontà. In questo consiste l'arte del governare.

Al popolo si possono, si debbono dire le più dure verità, ma, "non togliamogli la coscienza di sé, non atterriamolo col pessimismo, non ricantiamogli giorno e notte la nenia della sua miseria. Inutile e dannoso".

Anche al Re che, dopo la caduta di Rudinì, lo interrogava sulla situazione politica, Crispi aveva detto, con accento di accorata passione:

Maestà, l'Italia è in condizioni peggiori di quel che fu il Piemonte dopo Novara. Il paese ha perduto la coscienza di sé. Gli si è tolto il coraggio, lo si è avvilito dandogli a credere che con le sole economie si poteva pareggiare il bilancio!

Vano, secondo Crispi, era cercare, in uomini come Rudinì e Giolitti, la fede, la forza e il conseguente coraggio mentre tesa era la situazione in Sicilia e non meno tesa lo era fra i minatori della Lunigiana, per non dire del Partito dei Lavoratori Italiani, che, nell'estate del 1893, riunito a Reggio Emilia, con grande numero di rappresentanze di ogni regione e molte personalità degli studi e delle lettere, aveva mutato il suo nome in quello di Partito *Socialista* dei Lavoratori Italiani e mostrato un volto più intransigente che non a Genova l'anno prima.

Insomma, la rivoluzione era alle porte e a essa non v'era nulla da contrapporre, non un partito, ma neppure il prestigio del governo, finché avessero governato uomini come Rudinì e Giolitti.

Ai timori, ingigantiti, si erano aggiunti avvenimenti reali, nell'agosto del 1893 i fatti di Aigues-Mortes (una caccia mortale all'operaio italiano, non senza l'acquiescenza dei gendarmi e dei funzionari francesi) e, alla fine di quello stesso anno, la palla di neve delle rivelazioni bancarie, diventate ben presto valanga, cioè scandalo.

Veniva alla luce un mondo bancario corroso nel profondo, una oscura rete di rapporti e complicità fra banche e uomini politici, denari dati al governo per le elezioni e per foraggiare giornali, vuoti di cassa, sorveglianza statale e organi di controllo pressoché assenti e non si trattava solo della Banca Romana ma anche di altri istituti, come il Banco di Napoli, pur esso ridotto in male acque. Nel novembre, il rapporto della Commissione parlamentare dei sette, letto alla Camera, ne ebbe per tutti: ministri, deputati, banchieri e uomini d'affari, giornalisti, funzionari, insomma l'Italia ufficiale, della vecchia generazione politica e della nuova borghesia economica.

Nelle dicerie e nel pettegolezzo quotidiano, il guasto assunse proporzioni ancora maggiori del reale e parve che tutta l'Italia ufficiale fosse sotto processo.

Coerentemente con le attese ("nelle ore difficili, sono parole di Oriani, il potere tocca ai forti non ai furbi") nel mese di dicembre Crispi ebbe l'incarico di formare il suo terzo governo per il quale il presidente del Consiglio chiese ai partiti una 'tregua di Dio'.

Riservò a se stesso il dicastero degli interni e non nascose i propri intendimenti quando affrontò la protesta popolare sollevatasi, soprattutto nella provincia di Palermo, contro il dazio comunale di consumo: durissima fu la reazione delle forze dell'ordine, numerosi furono i morti e i feriti e, nello stesso mese di dicembre del 1883, Crispi chiese ed ottenne, dalla Camera, l'autorizzazione a proclamare, in Sicilia, lo stato d'assedio in caso di necessità.

17. IL RISANAMENTO FINANZIARIO DI SONNINO TRA LUCI E OMBRE SUL PERSEGUITAMENTO DEGLI OBIETTIVI E SULLA EQUITÀ DEGLI STRUMENTI

Senza infingimenti Crispi affrontò anche la questione finanziaria alla quale, disse il presidente del Consiglio, "io anteporrò sempre la questione di onore nazionale e di indipendenza" onde "qualora essi esigano sacrifici, qualunque sia lo stato delle finanze, io non mi asterrò mai dal consigliarli alla Camera e dal venire al Parlamento a chiedere i mezzi necessari"; e, quasi a non lasciare dubbi, altrettanto chiaramente soggiunse: "Moderare la febbre delle opere pubbliche restringendole a quelle strettamente necessarie; ma non tocchiamo l'esercito" onde "non vi aspettate dall'opera nostra che la potenza militare italiana possa essere ridotta" e anzi "tutti dovevano lavorare d'accordo a preparare quelle vittorie che, fino ad oggi, invano abbiamo cercato".¹²³

E non si trattava solo di spese militari in senso stretto perché, sull'esempio di ciò che avveniva contemporaneamente in Germania e in Francia, la politica estera espansionistica e colonialistica era difficile da realizzare senza una forte marina mercantile e quindi senza nuove sovvenzioni statali a suo favore.¹²⁴

Ancora più difficile si presentava, quindi, l'opera di risanamento dei conti cui si dedicò Sidney Sonnino che, nel nuovo governo, assommava la responsabilità delle finanze e del tesoro e che, deciso ad appoggiare "qualunque

¹²³ I brani sono tratti dai due discorsi alla Camera del 21 aprile e del 13 maggio 1884 in F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., vol. III, p. 725 e pp. 749-757.

¹²⁴ Si veda G. BARONE, *Lo Stato e la marina mercantile in Italia (1881-1894)*, «Studi storici», 1974, p. 627.

ministero avesse mostrato di volere seriamente fare in fatto di finanza", era convinto che "Crispi è una macchina potente che bisogna impiegare ad uno scopo utile".¹²⁵

Nello stesso giorno, il 21 febbraio 1894, in cui fu ristabilito il corso forzoso,¹²⁶ Sonnino svolse un'ampia esposizione finanziaria¹²⁷ nella quale argomentò che, per fronteggiare il disavanzo, non era possibile ricorrere ancora ai debiti, che l'esperienza degli ultimi anni aveva dimostrato l'impossibilità di risanare il bilancio con le economie, che con esse si poteva al massimo coprire un sesto della somma necessaria al risanamento e che il grosso di questa somma (quasi 100 milioni di lire) doveva esser ottenuto mediante un aumento del carico fiscale.

Elaborò, conseguentemente, un piano che, nella formulazione originale, gravando la mano su tutte le forme della ricchezza, aveva non solo una sua durezza (che gli fu autorevolmente contestata)¹²⁸ ma, integrando strumenti fiscali e monetari, una sua originalità¹²⁹ e un qualche equilibrio; ancora una volta, però, non incideva sulla fiscalità locale nonostante lo stesso Sonnino ben sapesse da tempo,¹³⁰ ma lo ribadì in un discorso tenuto a Scandicci nel 1893, quanto in essa si manifestava "la possibilità di una vera ineguaglianza d'imposizione tre le classi, con danno dei poveri".¹³¹

Un decreto del febbraio 1894 aumentò il prezzo del sale e portò da 5 a 7 lire il quintale il dazio sul grano mentre, nel dicembre, il dazio salì a lire 7,50 e fu ancora accresciuto il prelievo sullo zucchero e il cotone, sull'alcool e i fiammiferi, sul gas e l'elettricità.

A questi provvedimenti si affiancarono l'aumento al 20% della ritenuta di ricchezza mobile sulle cedole dei titoli di stato e per evitare che, in conseguenza dell'aumento del dazio, il prezzo del pane salisse ancora, la rinuncia dello Stato alla quota governativa del dazio locale di consumo sulle farine. Per ra-

¹²⁵ Così S. SONNINO, *Diario 1866-1922*, 3 voll., a cura di B.F. Brown, introd. di G. Spini, Bari, Laterza, 1971, I, pp. 153-154.

¹²⁶ Si veda G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* cit., VI, pp. 452-457.

¹²⁷ S. SONNINO, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 69-105.

¹²⁸ Si veda A. DE VITI DE MARCO, *L'esposizione finanziaria*, «Giornale degli economisti», vol. VIII, marzo 1894, p. 187 sgg.

¹²⁹ Emerse "una concezione non puramente fiscale della politica finanziaria, un severo senso dei doveri sociali dello Stato e una forte consapevolezza della portata economico-sociale dell'azione finanziaria dello Stato, secondo la trasformazione che già si percepiva in atto negli Stati moderni" (così G. MANACORDA, *Crisi economica e lotta politica in Italia* cit., p. 111).

¹³⁰ Lo aveva già ricordato e rimproverato a Magliani: si veda S. SONNINO, *Tributi sui consumi*, tornata del 20 aprile 1887, in *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 329.

¹³¹ Così S. SONNINO, in *Scritti e discorsi extraparlamentari* cit., I, pp. 539-540 e per il riferimento anche ai contadini, p. 544.

gioni di una più ampia giustizia, erano previsti l'aumento del 10% delle tasse di successione e l'istituzione di una nuova tassa generale sulla diversificata capacità contributiva delle famiglie nonché il ripristino di due decimi sulla fondiaria aboliti anni prima da Depretis nel quadro degli 'accordi' con la proprietà terriera.¹³²

Nei fatti, però, il programma di Sonnino trovò solo una parziale attuazione perché esso suscitò tali contrasti e resistenze all'interno della maggioranza che costrinsero Crispi alle dimissioni (5 giugno 1894) e portarono alla costituzione di un nuovo governo nel quale Sonnino conservò il tesoro, ma dovette lasciare le finanze a Boselli e Augusto Barazzuoli, più accomodante verso gli agrari, andò a guidare il ministero dell'Agricoltura.

Risultò sacrificata soprattutto l'equità perché furono cancellati i due decimi sull'imposta fondiaria e la progettata nuova imposta sull'entrata, un colpo per chi li considerava "un mezzo di indispensabile perequazione del nostro complessivo sistema tributario che avrebbe consentito un pronto sgravio di alcuni consumi popolari",¹³³ mentre furono mantenuti gli aumenti del dazio sul grano e di tutti i prelievi sui beni sopraricordati.

Così come, su un fronte diverso, ma altrettanto importante in punto di equità, non fu adottato nessun provvedimento per tentare di contenere l'evasione specie dell'imposta di ricchezza mobile.¹³⁴

In sintesi, le classi popolari videro ulteriormente accentuata la già pesante regressività del prelievo e coloro che tanto confidavano nel risanamento del bilancio dovettero constatare che la indubbia meritoria opera di Sonnino, trovava, nell'esercizio 1895-96, un forte rallentamento anche per effetto dell'aumento delle spese militari e dell'esplosione della spesa per i possedimenti d'Africa: le prime, che dai 382 milioni dell'esercizio 1890-91 erano scese non di poco con Rudinì e più ancora con Giolitti (334 milioni nel 1892-93) erano risalite con il ritorno di Crispi (348 milioni nel 1893-94) e soprattutto, le spese d'Africa (scese a 9 milioni con Giolitti) erano riaumentate a 13,7, nel 1894-95 ed esploderanno a 123 milioni nel solo esercizio 1895-96.

Quindi la stessa meta prioritaria, l'equilibrio dei conti, si stava nuovamente allontanando perché il disavanzo totale, che dai 206 milioni nel 1890-91 era sceso consistentemente nei due esercizi successivi con Rudinì (129) e Giolitti

¹³² *Amplius* G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 425-434.

¹³³ Così L. WOLLEMBORG il 24 maggio 1894 alla Camera in *Scritti e discorsi di economia e finanza* cit., p. 413.

¹³⁴ Si veda A. LIA, *L'imposta mobiliare* cit., pp. 214-216 e anche L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano* cit., pp. 17-18.

(48 milioni nel 1892-93), stava risalendo, con Crispi, a ben 174 milioni nel 1893-94 per assestarsi sui 98 milioni nel 1895-96.

E nella 'cura', sul versante fiscale, era stata sacrificata l'equità e, ancora una volta, era stata volutamente cancellata qualunque proposta volta a innovare la struttura dell'ordinamento tributario.

18. I FATTI DI SICILIA E LE SCELTE SOLO REPRESSIVE DEL GOVERNO CRISPI: L'ABANDONO DELLA PROGETTATA RIFORMA AGRARIA

Nelle scelte fatte nessuna influenza ebbero i tragici avvenimenti che pure, negli stessi mesi, turbarono, in particolare, la terra natale del presidente del Consiglio.

Un suo simpatizzante, Michele Russo, già nel lontano 21 dicembre 1866, gli aveva scritto che "né borbonici né clericali furono i moti di settembre in Palermo"¹³⁵ e, anche ad ammettere che non del tutto veritiera fosse questa sintesi, tutti ben conoscevano, da tempo, le tristissime condizioni dei contadini nel mondo del feudo e del latifondo, il peso dell'usura, la tirannia locale dei gabellotti,¹³⁶ l'abuso delle amministrazioni locali per scopi personali e di partito. Proprio Crispi non poteva ignorare anche la forte incidenza dei dazi di consumo comunali sulle farine e quindi sul prezzo del pane e le conseguenze della guerra commerciale con la Francia. Essa aveva penalizzato le monoculture meridionali (gli oliveti e i frutteti) e deprezzato i principali prodotti della Sicilia, il vino, gli agrumi, tutti destinati all'esportazione, negli stessi anni in cui nell'industria dello zolfo alle forti tensioni sociali si sommava una grave crisi economica.¹³⁷

Se, da decenni, centinaia e centinaia di fanciulli scendevano nelle solfare siciliane e molti ne morivano e moltissimi ne restavano storpiati, deformi o malati per tutta la vita, dal 1891 erano scesi anche i prezzi e la produzione (conseguenza dell'utilizzo delle piriti in luogo dello zolfo da parte delle industrie europee produttrici di acido solforico) e la crisi perpetuatosi nel 1892, nel 1893, nel 1894, toccherà il punto più basso nel 1895.¹³⁸

¹³⁵ La lettera è riportata da P. ALATRI, *Lotte politiche in Sicilia sotto il governo della Destra* (1866-1874), Torino, Einaudi, 1954, p. 142.

¹³⁶ Si veda G. SALVIOLI, *Gabellotti e contadini in Sicilia nella zona del latifondo*, «La Riforma Sociale. Rassegna di scienze sociali e politiche», diretta da F.S. Nitti e L. Roux, Torino, 1894, I (di seguito citata come «La Riforma Sociale»).

¹³⁷ Si veda G. GIARRIZZO, *La Sicilia e la crisi agraria*, nel primo volume della raccolta *I fasci siciliani*, Bari, 1976.

¹³⁸ Si veda N. COLAJANNI, *Industria solfifera in Sicilia*, «La Riforma Sociale», I, 1894.

Ebbene, mentre sull'onda della sconfitta dei Dervisci ad Agordat (dicembre 1893) Baratieri partiva per l'Eritrea, in Sicilia, a fronte delle rivendicazioni del movimento dei 'fasci', che richiedeva ciò che la situazione obiettiva sembrava suggerire – terre da coltivare, la revisione dei patti agrari, la lotta all'usura e lo sviluppo delle società cooperative e quindi nulla di specificatamente socialista – Crispi, scoppiati i primi disordini,¹³⁹ prestò ascolto alle fandonie inventate dalla polizia e diede dei fatti una lettura politicamente insufficiente e cieca: a tutti – autonomisti, 'regionisti', democratici, radicali, socialisti di ogni sfumatura – fu messa la maschera di 'nemici della patria', di briganti e di mafiosi.¹⁴⁰

Semplificazione tanto più colpevole in uno sperimentato uomo di governo che avrebbe dovuto ben conoscere le ragioni di quanti in Sicilia protestavano contro lo stato di squallida miseria, di abbruttimento e di desolata ignoranza cui erano condannati.

Si parlò di cospirazioni per cedere l'isola alla Francia o alla Russia e si enfatizzò la presenza di uomini di simpatie socialiste (come Nicola Barbato, Rosario Grimaldi Bosco e il deputato Giuseppe De Felice Giuffrida) alla guida del movimento, mentre era nota la difficoltà del socialismo a comprendere il mondo contadino,¹⁴¹ e, nel caso concreto, anzi, non pochi socialisti si interrogavano sulla funzione del partito di fronte a un vasto movimento di massa come quello siciliano. Proprio i socialisti operaisti del Nord si chiedevano se quella fosse la lotta di classe (quella confusa rivolta plebea contro un regime mezzo borghese e mezzo feudale?), dove fosse il proletariato dell'industria, dove fosse la netta contrapposizione tra capitale e lavoro e, non scorrendo alcun nesso tra i fatti di Sicilia e il socialismo, concludevano che "il socialismo non c'entra e quella dei Siciliani era solo la rivolta della fame".¹⁴²

Crispi, nella presupposizione che solo la repressione potesse salvare l'isola dalla rivoluzione, la praticò con estrema durezza. Dai primissimi giorni del 1894 e per sette mesi la Sicilia fu sottoposta alla legge marziale, a decine si

¹³⁹ Si vedano Id., *Gli avvenimenti della Sicilia e le loro cause*, con pref. di Mario Rapisardi, Palermo, Sandron, 1895 e, nella letteratura più recente, A. MONTI, *I braccianti*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 81-88.

¹⁴⁰ Si veda A. LABRIOLA, *Scritti politici* cit., p. 307.

¹⁴¹ Sulle difficoltà del movimento socialista a comprendere il mondo contadino e la questione agraria, diviso, come era, tra chi semplicisticamente riteneva proponibile e sufficiente la promessa della socializzazione della terra, chi, all'opposto, negava la possibilità di conquistare al socialismo i ceti contadini e chi voleva provvedimenti concreti per lenire le conseguenze, anche negative, dello sviluppo del capitalismo nelle campagne, si veda *Il socialismo nella storia d'Italia*, a cura di G. Manacorda, Bari, Laterza, 1966, p. 229 sgg.

¹⁴² Così N. BADALONI, A.P., *Camera dei Deputati, Discussioni*, 23 febbraio 1894, p. 6622.

contarono i morti e i feriti (specie tra il dicembre 1893 e il gennaio 1894),¹⁴³ persone di ogni classe furono arrestate, la stampa fu 'guadagnata', le cooperative di consumo appartenenti ai poveri furono sciolte e i loro effetti sequestrati mentre nei tribunali militari si amministrò una farsa di giustizia perché gli sforzi dei giovani ufficiali, soli difensori concessi agli accusati, si scontrarono con i duri pregiudizi dei generali che li presiedevano. Seguirono le condanne di De Felice a 18 anni di carcere, di Bosco, Barbato e Verro a 12 anni e più di 1800 furono i siciliani condannati al domicilio coatto.

Altrettanto vigore non si pose, invece, nel sostegno al progetto elaborato dallo stesso Crispi, e presentato nel luglio del 1894 in Parlamento, che prevedeva la creazione, in Sicilia, di un buon numero di piccoli proprietari terrieri a spese del latifondo e che, quindi, si poneva come un possibile tassello della rivoluzione borghese e antifeudale nell'isola:¹⁴⁴ fu bocciato e Sonnino lo accusò di 'socialismo'.

E così, mentre in Sicilia del riformismo del 'secondo' Crispi rimanevano solo "piombo, manette e domicilio coatto", come scrisse Napoleone Colajanni (su «Critica Sociale» del 16 ottobre 1894, sequestrata), il quadro politico e giuridico era caratterizzato da una pesante offensiva antipopolare e antisocialista (luglio 1894: promulgazione delle cosiddette leggi antianarchiche; ottobre: scioglimento delle organizzazioni socialiste) e risultava, ancora una volta, quanto debole fosse la coesione della maggioranza non appena si usciva dal terreno dei provvedimenti per l'ordine pubblico e si tentava di passare alla parte costruttiva del programma di governo.

19. LA RINUNCIA ALLA RIDUZIONE DEL RILEVANTE PESO DELL'IMPOSIZIONE COMUNALE SUI CONSUMI E DELL'IMPOSTA SUL SALE, POSSIBILE ANCHE IN UN CONTESTO PROTEZIONISTICO

Neppure la durissima repressione attuata in Sicilia riuscì a richiamare una qualche attenzione sulle "specifiche iniquità fiscali" che connotavano l'isola ancorché noti e ufficiali fossero i dati, del 1894, sulla diversa incidenza delle sovrimposte fondiarie e dei dazi di consumo rispetto alle altre regioni italiane e sebbene Crispi, in polemica con gli irredentisti, avesse riconosciuto che altre sono le terre che dobbiamo redimere: "quelle che possediamo di già".¹⁴⁵

¹⁴³ Si veda S.F. ROMANO, *Storia dei fasci siciliani*, Bari, Laterza, 1959, p. 428.

¹⁴⁴ Si veda G. MANACORDA, *Crispi e la legge agraria per la Sicilia*, «Archivio storico per la Sicilia Orientale», n. 1, 1972.

¹⁴⁵ Così F. CRISPI, *Scritti e discorsi politici* cit., p. 764.

	Dazio consumo	Sovrimposta
Sicilia	L. 22.218.045	L. 5.350.478
Piemonte	L. 12.008.218	L. 13.043.802
Lombardia	L. 12.771.248	L. 20.902.919
Veneto	L. 7.209.917	L. 16.264.792

	<i>Imposta per abitante</i>		
	Dazio consumo	Sovrimposta	Totale
Sicilia	L. 6,76	L. 1,63	L. 8,39
Piemonte	L. 3,71	L. 4,03	L. 7,74
Lombardia	L. 3,27	L. 5,35	L. 8,62
Veneto	L. 2,42	L. 5,45	L. 7,87

Dati eloquenti di per sé e vieppiù se raffrontati alla ricchezza calcolata per abitante (Sicilia lire 1.471; Piemonte lire 2.746, Lombardia lire 2.400, Veneto lire 1.935) e corroborati dagli altrettanto noti e autorevoli commenti per i quali "le cause dei moti siciliani sono una generale ed è la politica economica e finanziaria dello Stato; l'altra regionale ed è la organizzazione mafiosa delle amministrazioni dei Comuni".¹⁴⁶

Ancora una volta lo stesso disegno di rafforzamento della élite statale, i dati oggettivi e la giustizia avrebbero richiesto l'assunzione, sul versante fiscale, di qualche iniziativa legislativa che, volta a lenire le pesanti conseguenze non solo in Sicilia, della recessione e dell'impoverimento,¹⁴⁷ non avrebbero neppure richiesto l'abbandono della scelta protezionistica, che, nonostante i giudizi radicalmente negativi allora espressi da illustri studiosi,¹⁴⁸ connotava non solo l'Italia.

Lo consentivano i diversi effetti delle diverse imposte e gli spazi che proprio la scelta protezionistica aveva aperto.

¹⁴⁶ Così A. DE VITI DE MARCO, *I moti siciliani*, in *Un trentennio di lotte politiche* cit., pp. 220-221; si veda anche *Il Commissario civile del 1896 in Sicilia*, a cura di S. Massimo Ganci, Palermo-Firenze, M. Sciascia ed., 1958, pp. 68-69.

¹⁴⁷ G. RICCA-SALERNO, *Protezionismo e libero scambio nei paesi vecchi e nei paesi nuovi*, «Giornale degli economisti», maggio 1891.

¹⁴⁸ Si veda U. ZANOTTI BIANCO nella *Nota storica sul movimento antiprotezionista in Italia*, in A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche* cit., p. LIII e sg.; per un ridimensionamento di quelle critiche si vedano A. AQUARONE, *L'Italia giolittiana (1896-1915). Le premesse politiche ed economiche*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 392; G. PESCOLIDO, *Arretratezza e sviluppo*, in *Storia d'Italia* cit., II, pp. 321-322.

Infatti, proprio perché si sapeva che i dazi doganali protettivi, anche sul grano, giovavano all'erario e molto di più ai proprietari,¹⁴⁹ almeno una parte del maggior gettito fiscale avrebbe potuto essere utilizzata per evitare l'effetto accumulo sui consumi e quindi per alleggerire il peso delle imposte di consumo (diverse dai dazi doganali) e dei monopoli (specie sul sale), che gravavano sui ceti più modesti.

I proprietari terrieri, il cui consenso si temeva di perdere, non avrebbero avuto nulla di che dolersi e, invece, ne avrebbero tratto immediato giovamento i consumi alimentari che se, dal 1860 al 1880, erano aumentati del 29,2, dopo il 1880 erano in forte compressione: le calorie, salite dalle 2.517 del 1861 alle 2.750 del 1880, anno dopo anno non superarono le 2.000 chiudendo, nel 1900, a 2.307, il 14,1 per cento meno di vent'anni prima.

Ma Crispi, e chi con lui governò, queste *chances*, che non avrebbero inciso sul protezionismo (e avrebbero giovato anche al suo Mezzogiorno), non seppe e non volle coglierle.

Al riguardo è significativo quel che accadde quando, discutendosi del piano 'Sonnino', era stato previsto un ulteriore incremento della già gravosa imposta sul sale.¹⁵⁰

A essa fu dedicata l'intera tornata del 22 giugno 1894 ed è interessante notare e ricordare la disinvoltura argomentativa palesata, nella circostanza, da Crispi. Ricordò che "l'ebbero i nostri padri romani e non c'è nazione in Europa che non l'abbia meno due o tre Stati", mentre, ovviamente, il tema era (non l'esistenza del tributo ma) la sua misura, in Italia già altissima. Accusò di incoerenza i radicali, avversari dell'aumento ma in quell'occasione attenti anche agli interessi dello Stato, assumendo che, con maggiore coerenza, avrebbero dovuto avere il coraggio di chiederne la totale abolizione, ma soggiungendo che se essa fosse stata richiesta, avrebbe dovuto opporsi con tutte le forze perché "l'abolizione della tassa porterebbe un danno alle finanze dello Stato di 60 milioni".¹⁵¹

Ebbene negli stessi giorni si discuteva del possibile ripristino dei due decimi sulla fondiaria. Quando il 14 giugno Crispi annunciò che "Anzitutto il governo rinuncia ai due decimi dell'imposta fondiaria che avrebbero dato una somma di diciassette milioni" fu interrotto da grida di 'Bravo! Bene!' Vive approvazioni.¹⁵²

¹⁴⁹ Si veda *amplius*, al cap. quinto, par. 23 e anche L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, Torino, Einaudi, 1959, I, p. 83.

¹⁵⁰ Si veda A. CELLI, *L'imposta sul sale*, «La Riforma Sociale», I, 1894.

¹⁵¹ F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 785-788.

¹⁵² *Ivi*, p. 776.

Era il segno inequivocabile che, in Italia, chi godeva dei benefici del protezionismo agrario non intendeva sopportare, neppure in parte, qualche sacrificio¹⁵³ e che semmai andava sacrificata la coerenza.

L'allora presidente del Consiglio, che, negli anni passati, non aveva voluto l'abolizione dei decimi, il 22 giugno del 1894, quando le esigenze del fisco erano evidenti, soggiunse che "la rinuncia a ripristinarli non turba il sistema tributario che noi siamo condannati a subire"¹⁵⁴ e non spese una parola per ricordare, agli interessati, i benefici del praticato, pesante protezionismo.

Crispi, e con lui la maggioranza, rinunciò a un gettito di diciassette milioni che, in una prospettiva di ragionevole bilanciamento degli interessi colpiti, avrebbe potuto essere utilizzato per diminuire l'imposta sul sale, e non di poco, specie se la riduzione fosse stata concentrata sul prezzo del sale comune per alimentazione ove si realizzava la maggiore progressività a rovescio della privativa;¹⁵⁵ o, quanto meno, si sarebbe potuto rinunciare all'ulteriore aumento di un così pesante balzello.

20. L'INDISCRIMINATO AUMENTO DEL DAZIO DOGANALE SUL GRANO E I SUOI RIFLESSI ECONOMICI

Accadde, anzi, che il peso dei prelievi sui consumi essenziali aumentò (anche per i provvedimenti assunti nel 1894) innanzitutto sul versante della finanza erariale.¹⁵⁶

Dall'anno finanziario 1886-87¹⁵⁷ all'anno 1898-99 (nel 1898 si registrarono i moti più violenti per il prezzo del pane) l'erario incassò 447 milioni dal dazio sul grano, una somma considerevolissima pagata dai consumatori, ma dalla quale l'agricoltura non trasse alcun significativo vantaggio.

In primo luogo fu insufficiente l'interessamento dello Stato per questo importantissimo settore delle attività economiche, mentre utilissima sarebbe stata la diffusione degli insegnamenti della tecnica agricola moderna per orienta-

¹⁵³ A. GRAZIANI, *Il sistema tributario italiano* cit., loc. cit., p. 19.

¹⁵⁴ F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 786.

¹⁵⁵ La ragione è intuitiva, essendo il sale un bene a domanda pressoché rigida, ma si vedano le ampie argomentazioni di G. RICCA SALERNO, *Le entrate ordinarie dello Stato*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, Milano, società editrice Liborio, 1902, IX.

¹⁵⁶ Si veda P. CARMINE, *La finanza italiana dopo l'anno finanziario 1894-1895*, «La Riforma Sociale», 1895, pp. 647-660.

¹⁵⁷ Si veda *retro* al cap. quinto, par. 23.

re la trasformazione dell'agricoltura. Lenta fu la diffusione dei concimi chimici così come l'introduzione delle macchine e, segno ancora più plateale del disinteresse, nonostante il consiglio dato da Stefano Jacini sin dal 1884, non si sentì neppure il bisogno di separare il ministero dell'agricoltura da quello dell'industria e Commercio come, invece, si fece in Francia fin dal 1887: nel bilancio 1902-03 si stanziò, per questo triplo dicastero, la esigua somma di lire 14,2 milioni mentre la Francia ne stanziò 30 per la sola agricoltura (e 35 per l'industria).

In secondo luogo errato si rivelò l'indiscriminato aumento del dazio sul grano e sui cereali minori attuato nel 1887 e poi ancora nel 1888 e nel 1894, come disse, già allora, chi pure riconobbe che non si poteva rinunciare al dazio, pena una pericolosissima crisi per l'agricoltura italiana, nel momento in cui il grano giungeva dall'estero e d'oltre oceano a prezzi fortemente ridotti. Ammonì, infatti, l'insigne economista agrario, Ghino Valenti, che il dazio, per riuscire utile al paese, avrebbe dovuto essere stabilito in misura progressivamente decrescente, così da cessare entro un determinato numero di anni e fornire, nel contempo, agli agricoltori italiani la possibilità di attrezzarsi per la nuova situazione, sia sostituendo alla cultura cerealicola, nelle zone meno adatte, altre colture sia adottando nuovi metodi, capaci di accrescere la produzione unitaria.

Solo in questo modo, soggiunse Valenti, si sarebbe operato per il progresso, mentre la relativa sicurezza del guadagno incoraggiò la pigrizia: in generale gli agricoltori si dimostrarono assai poco disposti alla modernizzazione nella tecnica colturale, indugiarono nella pratica dei sistemi tradizionali (solo nell'ultimo lustro del secolo si notò finalmente un certo risveglio),¹⁵⁸ e tanto meno si può dire che i vantaggi indotti dal dazio ridondavano a pro dei lavoratori, perché, anzi, i proprietari agricoli, lungi dall'aprire a qualche concessione, si fecero sostenitori di una politica di repressione nei confronti dei lavoratori della terra.

È significativo che, parlando nel 1896 alla Scuola superiore di agricoltura di Portici, il ministro dell'agricoltura Francesco Guicciardini, pronunciò queste gravi parole:

Molta parte del territorio nazionale mostra troppo lievemente attenuato il difetto massimo che incombe sull'agricoltura come una cappa di piombo: voglio dire la cattiva successione delle colture, i viziosi pessimi avvicendamenti, resi ancora più dannosi dai lavori insufficienti, dalla negligenza nella scelta delle sementi, dalla poca cono-

¹⁵⁸ Si veda *infra* al cap. ottavo, par. 16.

scenza dei rapporti che devono intercedere fra le sostanze che si asportano dai campi con i prodotti e quelle che ai campi si devono restituire.¹⁵⁹

21. LE DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI NELL'APPLICAZIONE DELLE IMPOSTE DI CONSUMO LOCALI

Non meno pesante era la leva fiscale nel settore dei tributi locali dove le tasse di consumo dei Comuni continuavano a salire dai 112 milioni, del 1885, ai 141 del 1889, e poi ancora aumentando nel 1891, nel 1895, e nel 1897: in quest'anno il loro gettito, riferito alle sole voci più consistenti, fu di 76.886.000 lire dal vino e dalle bevande vinose, di 41.406.000 dalle carni, di 30.921.000 dal pane, dalla pasta e dalle farine, colpiti dal solo tributo comunale, e di 17.790.000 dal riso, dallo zucchero e dalle materie grasse, con il che il prelievo complessivo sui consumi necessari (sale, olii, mezzi di illuminazione, saponi, animali e loro carni, farine) era ben più pesante in Italia che in Francia e in Austria.¹⁶⁰

Non a caso chi già allora studiava le pesantissime condizioni dei lavoratori in genere, se per i salariati agricoli denunciava soprattutto i bassissimi salari (nei primi anni '90 un giornaliero di campagna non guadagnava che dai 40 ai 50 centesimi con un massimo di 65 centesimi al giorno) e per le maestranze industriali, che godevano di salari più elevati (denunciava) soprattutto lo sfruttamento del lavoro delle donne e dei fanciulli e l'elevato costo delle pigioni,¹⁶¹ per tutti sottolineava il continuo appesantirsi del carico tributario, soprattutto delle imposizioni indirette, erariali e comunali.

Cionondimeno, anche quando, con il decreto del 21 febbraio 1894 (è parte della riforma 'Sonnino') fu soppresso il cosiddetto dazio governativo locale

¹⁵⁹ Così in L. PRETI, *Le lotte agrarie nella valle padana*, Torino, Einaudi, 1955, p. 176.

¹⁶⁰ Si veda G. ALESSIO, *Saggio* cit., II, pp. 583-585.

¹⁶¹ Sui salari e le condizioni di lavoro nell'industria nell'ultimo trentennio del secolo XIX si veda R. MORANDI, *Storia della grande industria in Italia*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 135-170. In questo lavoro si narrano, tra l'altro, i contraccolpi sulle maestranze delle 'serrate' decise dagli imprenditori anche contro le imposte e una merita di essere ricordata. Il Cotonificio Ligure, rilevatorio nel '94 di sei dei dieci stabilimenti del cessato Cotonificio Italiano, dichiarava agli effetti fiscali, alla fine del suo primo esercizio, un reddito di 145 mila lire che l'amministrazione delle imposte rettificava in 775 mila. Per tutta risposta il gerente della società ordinò la chiusura delle fabbriche, privando così del lavoro 5 mila operai nel colmo dell'inverno. L'agenzia delle imposte si piegò riducendo l'imponibile accertato a meno della metà, ma la 'ditta' non cedette di un'unghia e tenne chiusi gli stabilimenti, suscitando lo scalpore che mirava a produrre. Alla fine, per l'intervento dell'autorità politica, il cotonificio ottenne partita vinta, riaprendo gli opifici dopo un'interruzione di lavoro durata ben 20 giorni (cfr. RONCALI, *Episodi della vita economica italiana*, «La Riforma Sociale», 1896, p. 301).

sulle farine, sul pane e sulle paste da frumento, si accordò ai Comuni la facoltà di aumentare la sopratassa fino al limite corrispondente alla metà del dazio abolito onde neppure quel provvedimento valse a diminuire la gravosità del balzello.

Non migliorò la situazione complessiva dei Comuni, anzi,¹⁶² e soprattutto forti erano le discriminazioni tra Comune e Comune, tra nord e sud, tra i comuni 'aperti' e quelli 'chiusi' come denunciarono non solo "gli scrittori influenzati dalle nuove correnti democratiche e socialiste",¹⁶³ onde amplissimi erano i margini dei possibili interventi.

Dirà Giovanni Giolitti nel 1899, ma i dati erano riferiti alla "statistica ufficiale pubblicata dal ministero di agricoltura, industria e commercio per il 1895, ed ultimamente per il 1897":

Ora senta la Camera quali enormi disuguaglianze esistono tra Comune e Comune!

Nelle città di Pisa e di Milano il provento della sovrimposta comunale sui fabbricati rappresenta il 57 per cento di ciò che rende il dazio di consumo comunale; vale a dire che, in quelle due città, i contribuenti pagano 100 per dazio consumo e 57 per sovrimposta sui fabbricati. Questa proporzione scende per Firenze e per Udine al 48 per cento, per Padova al 46 per cento, per Forlì al 38, per Genova al 24, per Torino al 23 per cento; poi scende giù, giù, ed arriva per Bari al 15 per cento, per Parma e Siena al 13 per cento, per Messina all'8 per cento, per Reggio Calabria al 7 per cento, per Catania al 3 per cento. Il che vuol dire che ci sono città nelle quali i proprietari di fabbricati non concorrono alle spese comunali che per il 3, il 7, l'8, il 9, il 10 per cento di ciò che pagano i contribuenti del dazio consumo, mentre, in altre città, si arriva al 57 per cento. Questo indica, secondo me, la necessità di uno studio profondo per determinare dove sia stato offeso il principio della giustizia distributiva fra le varie classi sociali, e che probabilmente non basterà un'azione di governo, ma sarà necessaria qualche disposizione legislativa per ristabilire l'uguaglianza (Approvazioni - Commenti).¹⁶⁴

Per la verità, se la discriminazione maggiore si consumava a danno dell'Italia meridionale, come conseguenza di scelte locali ben precise (frutto di vecchie e immodificate stratificazioni sociali a danno dei ceti più deboli e poveri) e del diverso grado di sviluppo economico, non v'era neppure bisogno di uno 'studio profondo' perché i dati erano ben noti a tutti e le iniquità lì non si fermavano: scriveva De Viti, nel 1894, che mentre la tassa sulle vetture e sui do-

¹⁶² Al 31 dicembre 1880 i comuni indebitati erano 4.443 con un debito totale di 750 milioni, nel 1885 erano diventati 4.925 per 856 milioni, dopo quattro anni erano saliti a 5.344 per 1.037 milioni.

¹⁶³ Così F. VOLPI, *Le finanze* cit., p. 61.

¹⁶⁴ Così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 579-590.

mestici in Sicilia era inferiore, per abitante, a quella applicata in Piemonte (0,06 rispetto a 0,07) la tassa sul bestiame aveva un peso significativamente rovesciato (0,44 rispetto a 0,18)

Ma v'era di più, nel senso che la denunciata iniqua distribuzione dei 'dazi' comunali di consumo dipendeva notoriamente dalla normativa vigente e cioè dalla distinzione legislativa fra Comuni aperti e Comuni chiusi in virtù della quale la popolazione rurale del Settentrione, dispersa nel contado, sentiva assai meno il peso delle imposte comunali sui consumi cui soggiaceva, in pieno, quella meridionale, accentrata nei borghi e nei villaggi: nel 1898, le tasse comunali di consumo resero 175.141.000 nei Comuni 'chiusi' e 35.746.000 in quelli aperti e i primi erano di gran lunga prevalenti al Sud.¹⁶⁵

E ancora. Per il 1897, quando il gettito dei c.d. dazi sui farinacei ammontò in tutto il Regno a 30.921.360 (il 14,87% di 211 milioni e rotti, il totale di tutte le tasse, governative e comunali), da un documento ufficiale, contenente l'elenco dei Comuni ove il gettito del 'dazio' sui soli farinacei eccedeva il 20% del prodotto totale delle tasse di consumo locali, si evince che, su un totale di 166 Comuni, due soli appartenevano alla Sardegna (Bosa e Alghero), dodici alla provincia di Genova, due alla provincia di Roma, tre alla provincia di Livorno e i restanti 147 alle province meridionali e alla Sicilia.

Ancora una volta erano i Comuni meridionali a subire la pressione maggiore e in alcuni casi in misura intollerabile: tale percentuale saliva al 21,77% a Bari, al 27,78% a Catania, al 30% a Palermo e Reggio Calabria, al 34% a Girgenti e Modica, al 36% a Messina, al 37% a Noto, al 39% a Monreale, al 42 a Termini Imerese e a Torre Annunziata, al 45 ad Andria, al 47 a Partinico.¹⁶⁶

22. LA MANCATA RIVISITAZIONE, ANCHE IN TERMINI DI EFFICIENZA, DELLE IMPOSTE ERARIALI SUI REDDITI

Nella situazione descritta, connotata da grandi ambizioni e progetti, da un bilancio rigido e da un ordinamento tributario iniquo, è certo che si sarebbe rivelata utile e opportuna una duplice scelta, volta, la prima, a rivisitare l'ordinamento tributario per eliminarne le più profonde ingiustizie e accrescerne il gettito, e la seconda a mutarne la stessa struttura con l'introduzione di un qualche nuovo tributo, più moderno.

¹⁶⁵ Si veda per i dati ancora più analitici, G. CARANO DONVITO, *L'economia meridionale prima e dopo il Risorgimento* cit., pp. 280-285.

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 286.

Invece, non fu fatta né l'una né l'altra, ancorché esistessero ampi spazi di manovra.

Per convincersi della possibilità di imboccare e seguire la prima via era sufficiente dare uno sguardo, anche superficiale, allo stato della effettiva applicazione dell'imposta di ricchezza mobile. I dati, noti, confortavano la constatazione che, se il tributo trovava puntuale esazione con riguardo ai percettori di stipendi e di rendite pubbliche, non altrettanto avveniva per coloro che rientravano nella categoria B (redditi di impresa), nella categoria C (redditi di lavoro autonomo) e parzialmente per i percettori di rendite private. Elementi indicativi sulla estensione dell'area di evasione potevano essere ben rilevati dai dati statistici pubblicati, a varie riprese dal ministero delle finanze, e da essi risultava, e sono solo esempi, che nel 1889 in tutto il Regno non vi erano che trentuno professionisti e 1.312 commercianti e industriali (comprese le società in accomandita semplice e in nome collettivo) che pagassero l'imposta di ricchezza mobile su un reddito imponibile annuo di 10.000 lire o più.¹⁶⁷ E pochi anni dopo, tra i professionisti, risultavano tassati, su un reddito superiore alle 10.000 lire, trentacinque medici e chirurghi, sessantasei avvocati, sedici notai e undici architetti e ingegneri.¹⁶⁸

Insomma una situazione che denunciava una palese violazione dei principi di eguale ripartizione dei carichi pubblici e inerzia nel provvedervi nonostante non mancassero e non fossero mancati i suggerimenti e le proposte.¹⁶⁹

E il giudizio non poteva mutare, anzi, ove si avesse avuto riguardo alla tassazione della terra.

La situazione, lungi dal migliorare, era peggiorata dopo la riforma del 1886, come aveva previsto la minoranza i cui suggerimenti erano stati trascurati.¹⁷⁰

Il gettito della relativa imposta era andato calando anche in assoluto ed era ormai un ricordo la cifra di 130 milioni raggiunta nel 1872. Nel 1896 si era assestato su 82 milioni e, in termini percentuali, rappresentava solo il 20% dell'imposizione diretta e il 7% del totale delle entrate tributarie, mentre, a metà degli anni '60, raggiungeva il 18%.¹⁷¹

¹⁶⁷ Si veda ministero delle finanze, *Imposta di ricchezza mobile. Elenco dei contribuenti privati delle categorie B e C iscritti nei ruoli principali 1889 per un reddito imponibile di lire 10.000 o più*, Roma, tip. eredi Botta, 1889.

¹⁶⁸ Ministero delle finanze, *Statistica sul reddito accertato e tassato per l'imposta di ricchezza mobile nell'anno 1894*, Roma, tip. Eredi Botta, 1895.

¹⁶⁹ Sono ricordati da A. LIA, *L'imposta mobiliare e la riforma dei tributi diretti in Italia cit., passim*, ma si veda anche F. FLORA, *Il nostro sistema tributario*, «La Riforma sociale», VIII, 1897, pp. 326-355.

¹⁷⁰ Si veda *retro* al cap. quinto, par. 20.

¹⁷¹ Si veda A. PEDONE, *Il bilancio dello Stato*, in *Lo sviluppo economico in Italia*, a cura di G. Fuà, Milano, Angeli, 1974, II, pp. 201-240.

Ebbene, in questa situazione il governo Crispi, nonostante fosse ben a conoscenza di una questione ancora aperta e dibattuta a dieci anni dall'intervenuta riforma del 1886,¹⁷² altro non seppe proporre, nel novembre del 1895, che sospendere l'attuazione del catasto estimativo.

Era sicuro di interpretare i desideri delle province meridionali che, da anni, subivano una crisi profonda per la chiusura del mercato francese ai vini italiani, per il flagello della fillossera e per la cresciuta concorrenza nella vendita degli agrumi.

Fu, invece, il colpo decisivo alle sue fortune nelle province settentrionali che godevano i benefici del nuovo catasto quando i loro redditi agrari, passata la crisi per la concorrenza cerealicola americana, tornarono a crescere: "Milano fu in prima linea contro i progetti di sospensione"¹⁷³ ma in tutto il lombardo-veneto si costituì "un fronte unico diretto dai proprietari, ma comprendente tutte le correnti politiche, contro il governo di Crispi e Sonnino".¹⁷⁴

E ancora una volta vi fu un deficit di riflessione perché a nessuno venne in mente di valorizzare l'idea di Sella che, per anni, aveva insistito sulla necessità di rivedere i criteri di tassazione della terra perché il sistema del catasto era costoso, lento e troppo rigido, e quindi inidoneo a tassare con equità i mutevoli redditi delle imprese agricole.

23. L'OMESSA TASSAZIONE COMUNALE DELL'ACCRESCIUTA RICCHEZZA MOBILIARE

Quanto alla finanza locale essa rimase squilibrata nonostante l'inequivocabile indicazione data da Sonnino nella esposizione finanziaria del 21 febbraio 1894 quando aveva, tra l'altro, affermato:

Le più elementari considerazioni di ordine politico e sociale richiedono con urgenza una trasformazione di tutto il sistema tributario locale, specialmente in alcune province, dove il peso dell'imposta gravita sproporzionatamente sulle classi più misere.¹⁷⁵

In concreto nulla fu fatto per ridurre i difetti di un gravoso sistema di tassazione dei consumi, anche quelli alimentari, anche i più necessari e nessuna

¹⁷² Si veda U. PAPA, *La fase attuale della questione del catasto*, «La Riforma sociale», VI, 1896, VI, pp. 236-263.

¹⁷³ Si veda l'ampio articolo di G. COLOMBO, *Il catasto e la perequazione fondiaria*, «La Riforma Sociale», V, 1896, p. 32.

¹⁷⁴ Così F. FONZI, *Crispi e lo "Stato di Milano"* cit., pp. 498-504.

¹⁷⁵ Così S. SONNINO, *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 80 sgg.; *amplius* A. JANNAZZO, *Sonnino meridionalista* cit., p. 140 sgg.

iniziativa fu assunta per chiamare a contribuire indici di ricchezza, quali la mobiliare, da decenni di fatto esonerata.

La sovraimposizione su di essa era stata, infatti, abolita nel 1870 quando Sella aveva elevato dall'8 al 12 per cento l'aliquota erariale dell'imposta di ricchezza mobile e a compenso aveva dato facoltà ai comuni di istituire la tassa di esercizio e di rivendita.

Poi per lustri più nulla. La tassa di esercizio e di rivendita, che aveva conosciuto inizialmente un qualche incremento, vivacchiò¹⁷⁶ e il legislatore latitò.¹⁷⁷

Così la sovraimposizione riguardava esclusivamente i terreni e i fabbricati e il sistema risultava più sperequato sotto più profili.

In primo luogo, perché lo sviluppo della ricchezza mobiliare, seppure ancora faticoso, si era accentuato dopo il 1880 e sul versante più propriamente industriale, in virtù della protezione accordata, e sul versante delle attività commerciali e finanziarie, tant'è che lo stesso gettito dei limitati sopravvissuti centesimi addizionali all'imposta di ricchezza mobile ebbe, per i comuni, un incremento non irrilevante.¹⁷⁸

In secondo luogo perché la graduale ma profonda trasformazione nella composizione della ricchezza nazionale, specie nelle regioni industrialmente e commercialmente più progredite, aveva accresciuto notevolmente l'entità dei servizi che gli enti locali ormai prestavano, sotto molteplici forme, anche ai detentori della ricchezza mobiliare.

Infine perché la sovrimposta sulla ricchezza mobile sarebbe stata una risorsa proporzionata alla varia importanza del Comuni:

Difatti – scrisse – Lacava citando il Mezzanotte – mentre la fondiaria è prevalente nei comuni rurali ed esigue sono le sovrimposte sui fabbricati e sui redditi di ricchezza mobile, queste due ultime crescono in ragione diretta dell'importanza dei Comuni e possono dare loro immense risorse.¹⁷⁹

A metà degli anni '90, Luigi Einaudi, commentando le proposte di riforma avanzate dalla giunta del Comune di Milano, le lodò

per la manifestata intenzione di provvedere alle opere pubbliche straordinarie con le entrate effettive del bilancio ordinario, e per lo sgravio di quasi due milioni di lire imposte ora sui consumi popolari,

¹⁷⁶ Il gettito che fu di 2.200.000 lire nel 1873 salì a 3.200.000 nel 1876, a 3.800.000 nel 1880, a 4.900.000 lire nel 1889 e a 5.600.000 nel 1895.

¹⁷⁷ Sulla improduttività di quella tassa e sulla sua non equa distribuzione si veda I. BONOMI, *La finanza locale* cit., pp. 77-86.

¹⁷⁸ Da 998.000 lire nel 1878 a 3.851.000 lire nel 1889.

¹⁷⁹ Così P. LACAVA, *La finanza locale in Italia* cit., p. 217.

ma non mancò di sottolineare

il grave inconveniente di continuare a colpire consumi resi oramai necessari alla vita e di trascurare l'occasione propizia per sostituire almeno in parte le imposte indirette gravanti sulle classi meno fortunate della popolazione con una imposta diretta sulla parte di essa più ricca e meno colpita.¹⁸⁰

E dire che ancora una volta ci si sarebbe potuti ispirare alla Prussia che, con la legge del 14 luglio 1893, aveva riordinato le finanze locali fondandole sulle entrate demaniali e sulle tasse ma anche sulle imposte dirette reali e sulle imposte indirette che, però, escludevano i consumi di prima necessità.

Grave fu la conseguente rottura del meccanismo di controllo fra rappresentanti e rappresentati, del nesso fra cittadini e contribuenti.

Ciò accadde perché, se “a partire dal terzo decennio dell'unità d'Italia si può parlare di crisi della finanza locale”¹⁸¹ ciò non riguardò la spesa effettiva dei Comuni e delle Province che non rimase inerte.

Anzi non solo essa si accrebbe considerevolmente (dal 1866 al 1889 aumentò complessivamente di più di tre volte per le spese comunali e di due volte per quelle provinciali) ma significativa fu la diversa ripartizione dell'aumento tra le diverse categorie di spese.

Nei comuni, scrive Volpi, gli oneri generali d'amministrazione che nel 1866 assorbivano la più elevata quota di spese, sono la voce che mostra un minor incremento e passò nel 1889 al terzo posto fra le varie categorie.

Di circa tre volte aumentarono nello stesso periodo le spese per interessi passivi, di tre volte e mezza quelle per la pubblica istruzione, di otto volte circa le spese per la manutenzione e costruzione di opere pubbliche mentre l'altra voce maggiormente dilatasi nel periodo in questione è quella relativa alle spese di beneficenza.

“Complessivamente”, sono ancora parole di Volpi, “il giudizio che si può dare sullo sviluppo dei bilanci passivi comunali nel periodo considerato è sostanzialmente positivo”.¹⁸²

Non altrettanto può dirsi per il sistema tributario locale che, proprio nel terzo decennio dall'unità d'Italia, si rivelò veramente inadeguato.

Stazionario il gettito delle imposte dirette dei Comuni, ridottasi la rendita agraria e quindi limitate le possibilità di tassazione degli enti locali, crescente il

¹⁸⁰ Così in un articolo del 7 dicembre 1896 in L. EINAUDI, *Cronache economiche politiche* cit., p. 27.

¹⁸¹ Così F. VOLPI, *La finanza dei Comuni e delle Province* cit., p. 60.

¹⁸² Così Id., *Le Finanze* cit., p. 58 sgg.

ricorso ai mutui passivi e ai dazi di consumo, che divennero la più importante fonte di entrate dei Comuni, da un lato si accrebbe il numero dei Comuni indebitati¹⁸³ e dall'altro anche le spese per la manutenzione e la costruzione delle opere pubbliche finirono per gravare percentualmente di più sui consumi e sui consumi necessari.

Non a caso l'Alessio, nel 1896, si chiedeva:

Se si fanno gli sventramenti e le generali opere pubbliche chi fra i ceti dirigenti ne controlla il piano amministrativo e finanziario se la parte maggiore del peso è sentita dalle classi popolari?¹⁸⁴

24. LA MANCATA RIFLESSIONE SULLA LOGICA DI SISTEMA: LE RAGIONI DEL DIMINUITO CONSENSO ALLE IMPOSTE PROPORZIONALI E IL POSSIBILE POTENZIAMENTO DEI TRIBUTI PROGRESSIVI

Nella situazione data è altrettanto certo che si sarebbe rivelata utile e opportuna la scelta a favore della progressività. Era la novità da più parti invocata, che trovava conforto nelle esigenze di un accresciuto 'Stato amministrativo', nella larga diffusione delle spese militari e nel peso delle imposte indirette soprattutto sui consumi più popolari e modesti e per di più in un quadro protezionistico.

Invece nessuna concreta iniziativa fu presa neppure quando era ormai superato il '1894', l'anno di crisi finanziaria più difficile dal 1866. Se è vero, infatti, che anche negli anni immediatamente successivi, la ripresa dell'economia fu lenta (la crescita reale del PIL fu dell'1,5 per cento in media nel triennio 1894-1896) e accelerò intensamente solo verso la fine del secolo (1898), per altro il '1894' rappresentò il punto di svolta inferiore della crisi agraria (i prezzi dei cereali tornarono gradualmente a salire) e dallo stesso anno si intensificarono i segnali di ripresa del ciclo economico, tant'è che il '1896' è tradizionalmente considerato l'anno iniziale della cosiddetta 'età dell'oro' del capitalismo mondiale.

Dell'imposta progressiva, non si intende, qui, ripercorrere la storia essendo sufficiente ricordare che essa, già allora, era studiata e applicata.¹⁸⁵

¹⁸³ Il debito dei Comuni scese dal 1877 (757 milioni) al 1880 (750 milioni), negli anni seguenti riprese a salire: i Comuni indebitati nel 1885 erano diventati 4.925 per 856 milioni e nel 1889 5.443 per 1.053 milioni che aumentarono a 1.140 nel 1891, e a 1.202 nel 1896. Analoga fu la progressione dei debiti delle province: dai 98 milioni del 1877 ai 165 del 1896.

¹⁸⁴ Così G. ALESSIO, *La riforma dei tributi comunali*, «Giornale degli economisti», serie 2^a, 1896, pp. 309-366, 451-494, 549-569.

¹⁸⁵ Cfr., nella amplissima letteratura: E.R.A. SELIGMAN, *The theory of progressive taxation*, Bal-

Così come si sono già ricordate le ragioni per le quali, anche prescindendo dai timori dei 'possidentes', ragioni ideali, e anche pratiche, per quasi tutto il secolo XIX, avevano fatto preferire le imposte reali a quelle personali, le proporzionali alle progressive.¹⁸⁶

Fu negli ultimi lustri del secolo decimonono¹⁸⁷ che gli studiosi contribuirono a rendere scientificamente rispettabile quello che prima si riteneva basato su postulati arbitrari, assumendo che, a fondamento della tassazione progressiva, stava l'idea dell'utilità marginale decrescente in successivi atti di consumo e che, dovendosi garantire nella distribuzione del carico tributario una "uguaglianza di sacrificio",¹⁸⁸ ciò meglio si sarebbe conseguito tassando i redditi con aliquote progressive.

Così,

dopo il 1880, nel momento in cui gli Stati andavano assumendo responsabilità nel garantire il benessere ai cittadini con le scuole, con le infrastrutture e con le assicurazioni pubbliche (contro i rischi della vecchiaia e della disoccupazione) presero piede nuove teorie fiscali. In Europa e in America, nelle società industriali dove esistevano grandi differenze di benessere, la capacità contributiva di ciascuno, non i benefici ricevuti dallo stato, divenne il principale criterio di ripartizione delle imposte.¹⁸⁹

Pur tra forti resistenze¹⁹⁰ si irrobustiva l'opinione, "frutto del prevalere delle correnti democratiche sulla fine del secolo XIX", che l'imposta progressiva sul reddito ben si coniugava "con le finalità di giustizia protese a liberare le classi meno abbienti di parti del carico tributario"¹⁹¹ e con l'allargamento

timore, 1894; E. MASE' DARI, *La imposta progressiva. Indagini di storia e d'economia delle finanze*, Torino, fratelli Bocca, 1897; U. GOBBI, *Sul carattere razionale dell'imposta progressiva*, «Rendiconti dell'Istituto Lombardo», XXX, 1897.

¹⁸⁶ Si veda *retro* al cap. quarto; ovviamente questi brevi cenni sono semplificativi di una realtà più complessa perché, almeno a livello dei propositi, mai vennero meno i sostenitori, in Italia e in Europa, dell'imposizione progressiva: si vedano E. MASE' DARI, *La imposta progressiva* cit., pp. 243-283 e L. BULFERETTI, *Socialismo risorgimentale*, Torino, Einaudi, Reprints, 1975 (1ª ed. 1949), p. 207.

¹⁸⁷ "Dal 1870 in poi hanno ripreso voga le parole di progressività, personalità, globalità, complessità" scriverà L. EINAUDI, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Torino, Einaudi, 1938, p. 195.

¹⁸⁸ Ricorda Hayek che "il suo professore, F. von Weiser, uno dei fondatori della moderna analisi dell'utilità marginale e autore del termine 'utilità marginale', considerava una delle sue conquiste più importanti l'aver fornito una base scientifica per una tassazione equa" (così F.A. HAYEK, *La società libera*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 577).

¹⁸⁹ G. WEBBER e A. WILDAVSKY, *A history of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York, Simon and Schyster, 1968, p. 320.

¹⁹⁰ Descritte da G. ALESSIO, *Ancora dell'imposta progressiva*, «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 1897, pp. 207-221.

¹⁹¹ E. D'ALBERGO, *La crisi dell'imposta personale sul reddito* cit., p. 9.

del suffragio che diede alle classi popolari il mezzo di fare sentire il proprio peso nella vita pubblica: e tra “i molti fautori non tutti erano socialisti”.¹⁹²

Con la crescita della legislazione sociale

ad impedire poi che di fatto le relative spese siano pagate dalle stesse classi che se ne avvantaggiano (Omissis) l'insieme di queste misure sbocca nella imposizione progressiva, che diventa il fenomeno tributario correlativo del nuovo indirizzo generale di politica economica, in cui i problemi della ripartizione dominano su quelli della produzione.¹⁹³

Anche in Italia, i più colti, da tempo, conoscevano il dibattito sulla progressività.¹⁹⁴ E, in generale, il ceto politico ben sapeva che, secondo le stragrande maggioranza degli studiosi, un'eventuale imposta progressiva non avrebbe violato né la lettera né lo spirito dell'art. 25 dello Statuto albertino (“i Regnicoli contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato”) e, anzi, sarebbe stata il naturale correttivo delle disuguaglianze indotte dalla imposizione indiretta sui consumi¹⁹⁵ e da un sistema sostanzialmente imperniato, quanto alla tassazione dei redditi, su imposte reali e proporzionali ad aliquote non tenui.

L'imposta personale progressiva, infatti, avrebbe colpito anche redditi goduti in Italia ma provenienti da fonti estere che dalle tre imposte vigenti a carattere reale non potevano essere tassati; avrebbe consentito di assoggettare equamente a imposta quegli incrementi di valori patrimoniali che, saltuariamente e imperfettamente, la giurisprudenza tentava di tassare con la imposta di ricchezza mobile; avrebbe permesso di tener conto delle passività e delle imposte e sovrimeposte gravanti sul reddito; avrebbe reso possibile graduare il peso tributario in relazione ai carichi di famiglia; avrebbe ammessa la detrazione, dal reddito, delle quote destinate all'assicurazione sulla vita e contro le malattie, gli infortuni e la vecchiaia del contribuente, della moglie e dei figli; e, infine, avrebbe potuto gravare in misura più sensibile sui contribuenti celibi o ammogliati senza prole e su quelli che non avessero prestato servizio militare onde l'imposta complementare progressiva sul reddito avrebbe agito, altresì, da imposta sui celibi e da imposta militare (spesso invocate e mai istituite).

¹⁹² Così L. COSSA, *Primi elementi di scienza delle finanze* cit., p. 57.

¹⁹³ A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria* cit., pp. 184-186.

¹⁹⁴ Si veda M. MINGHETTI, *Dell'ordinamento delle imposte dirette in Italia*, «Nuova Antologia», fasc. 10, 1869, p. 137.

¹⁹⁵ Si vedano M. PESCATORE, *La logica delle imposte* cit., p. 17 sgg. e p. 269 e L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, 3 voll., Firenze, Pellas ed., 3^a ed. riv., 1883-1885, III, p. 49.

25. LE IMPOSTE PROGRESSIVE IN EUROPA, E, IN PARTICOLARE, LE REALIZZAZIONI DEGLI ALLEATI DELLA 'TRIPLICE' NELL'ULTIMO DECENNIO DEL SECOLO XIX

Tutte queste premesse, che erano anche motivate consapevolezze, proprio tra gli anni '80 e '90 si erano tradotte, in alcuni Paesi, in concrete realizzazioni,¹⁹⁶ in altri in proposte.

Già allora, infatti, tassi progressivi sul solo reddito o sul reddito e sul capitale si applicavano in tutti i Cantoni svizzeri e li accolsero l'Inghilterra, fin dal 1881, per la tassa di successione e l'Olanda, nel 1892, per l'imposta sul capitale e anche sui redditi professionali, il Baden, la Baviera, il Wurttemberg, il regno di Sassonia¹⁹⁷ e le città anseatiche.

E non potevano qualificarsi, di certo, progetti 'rivoluzionari' quelli attuati, da pochi anni, in Prussia e in Austria, gli alleati dell'Italia nella 'Triplice'. L'ordinamento tributario prussiano aveva attraversato sostanzialmente immutato il secolo XIX, registrando poche novità, la bipartizione dell'imposta fondiaria in imposta sui terreni e sui fabbricati (1861), l'esenzione di un *minimum* di esistenza, avvenuta nel 1873 e finalmente l'abrogazione come imposta governativa (1873), e poi anche come imposta comunale, dell'imposta di macinazione e macellazione.

La svolta riformatrice¹⁹⁸ avvenne nel biennio 1891-1893 a opera del ministro Miquel¹⁹⁹ e si svolse in due fasi. Nel 1891 furono istituite l'imposta progressiva sul reddito e l'imposta sull'industria che colpiva tutte le imprese commerciali industriali con sede in Prussia e anche quelle che in Prussia avevano una succursale, un deposito, una fabbrica, oggi si direbbe una stabile organizzazione. Nel 1893 la riforma fu perfezionata con altri tre provvedimenti che soppressero alcune vecchie imposte dirette governative, introdussero un'imposta complementare sul patrimonio e ridisCIPLINARONO la finanza comunale.²⁰⁰ Così, al termine dell'azione riformatrice, Miquel, muovendo dal convincimento della dottrina tedesca che le imposte personali meglio convengono

¹⁹⁶ Per un quadro generale si veda G. RICCA-SALERNO, *L'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni Stati europei*, «Bulletin de l'Institut international de statistique», VIII, Roma, 1894, p. 229 sgg.

¹⁹⁷ Si veda E. MASE' DARI, *La imposta progressiva* cit., pp. 104-152.

¹⁹⁸ Per la descrizione del sistema fiscale della Prussia e dell'intero Reich si veda F. NEUMARK, *La politica finanziaria dalla fondazione dell'Impero allo scoppio della prima guerra mondiale*, in *Economia e finanza in Germania. 1876-1948*, Bari, Laterza-Cariplo, 1988, pp. 71-130.

¹⁹⁹ Johannes von Miquel (1828-1901), esponente di spicco del partito nazional-liberale, fu, con Caprivi, uno degli uomini politici più importanti della Germania nel 'dopo Bismarck'.

²⁰⁰ Si veda J. TIVARONI, *Le imposte dirette sulla ricchezza mobiliare e sul reddito. Storia. Analisi. Riforma*, Torino-Roma, Roux e Viarengo, 1904, pp. 69-84.

allo Stato e le reali agli enti locali, riuscì a creare un sistema tributario nel quale le imposte sui terreni e sui fabbricati furono lasciate ai Comuni, mentre allo Stato furono riservate l'imposta sul patrimonio e l'imposta progressiva sul reddito. Questa, fin dal primo anno, ebbe un ruolo importante che, via via, andò crescendo. Nel 1892 i contribuenti (singoli o capi-famiglia) furono 2,44 milioni e nel 1901 salirono a 3,64;²⁰¹ il gettito dell'imposta dai 124,84 milioni di marchi salì, nel 1901, a 186,88. Complessivamente i contribuenti che, nel 1892, formavano l'8, 15% della popolazione, dieci anni dopo, nel 1901, erano al 10,71%. Non era e non doveva essere un tributo di massa proprio perché, in virtù dell'esenzione dei redditi inferiori ai 900 marchi, nel 1901, su una popolazione di 34 milioni, più di 20 erano gli esclusi.

Insomma, è vero che Miquel,

con nuove misure protezionistiche; con la concessione di crediti agevolati e di ampi privilegi fiscali ... riconquistò l'appoggio politico degli *Junker* e, allo stesso tempo, si assicurò la loro neutralità nei confronti dei programmi di espansione degli industriali e del nazionalismo sempre più aggressivo di questi ultimi,²⁰²

ma è altrettanto vero che quella Prussia volle e realizzò la riforma tributaria nel 1891.

Analoga opera fu realizzata in Austria, ove, da lungo tempo, era richiesta una riforma dell'*Einkommen Steuer* tant'è che, fin dal 1860, era stata nominata una Commissione di studio ma senza alcun esito concreto, essendo naufragati ben sette progetti di legge. Solo nel 1896 fu introdotta l'imposta diretta personale che, si badi, non mirava però a soddisfare livellamenti sociali né a ottenere un aumento delle entrate dello Stato, ma solo ad attuare una migliore ripartizione dell'imposizione.²⁰³

Essa si propose di

preparare il passaggio dall'imposta obbiettiva sul reddito all'imposizione soggettiva sull'entrata, dall'imposizione separata sui singoli redditi a quella unica e generale sull'entrata ... L'imposta personale sull'entrata ha poi il carattere di progressività, e ciò è anche bene, perché essa così corrisponde tanto ai dettami della scienza austriaca, quanto ai desideri dell'opinione pubblica. Avendo però questa imposta, per ora almeno, un carattere di complessità, da un lato il saggio doveva restare basso, e la progres-

²⁰¹ Essendo i dati riferiti ai capifamiglia le persone tassate erano evidentemente di più e furono, nel 1901, su una popolazione di 34 milioni, 13.466.236 di cui 7.192.689 nelle città e 6.273.547 nelle campagne.

²⁰² Così R. MARRA, *La questione agraria in Germania*, in *Libertà degli ultimi uomini. Studi sul pensiero giuridico e politico di Max Weber*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 114.

²⁰³ Al progetto collaborarono illustri economisti come Von Bohm Bawerk e Roberto Meyer.

sione doveva esser lenta, e dall'altro lato bisognava mantenere la vecchia imposizione sui singoli redditi, cambiandone però in parte i caratteri e introducendo e preparando una diminuzione del saggio.²⁰⁴

Anche l'imposta austriaca sul reddito personale escludeva la più gran parte dei cittadini tant'è che, nel 1901, essa fu pagata da 2.471.139 abitanti (facenti capo a 837.414 contribuenti) pari al 9,45% dell'intera popolazione (nel 1898 il 7,28): ma, cionondimeno, il suo gettito, nel 1901, fu superiore ai 51 milioni di corone collocando il tributo al quarto posto, dopo la fondiaria (56 milioni), l'imposta sui fabbricati (76 milioni) e l'imposta sulle industrie obbligate alla pubblicazione dei bilanci (53 milioni).²⁰⁵

26. LE MINORITARIE INIZIATIVE ITALIANE: LA PROPOSTA DI GIOLITTI E IL PROGETTO DEL SUO MINISTRO DELLE FINANZE, LAZZARO GAGLIARDO (1893)

Quello descritto essendo il panorama europeo, in Italia, nei primi anni '90, si era ancora ai progetti.

Tale era e rimarrà anche quello presentato il 23 novembre 1893 da Lazzaro Gagliardo, già deputato e da poco senatore, che Giolitti volle come ministro delle finanze nel suo primo governo.²⁰⁶

L'ispiratore del progetto fu Giolitti con un discorso tenuto il 18 ottobre 1893 a Dronero ma rivolto all'intero paese.²⁰⁷

Lo aveva già detto a Caraglio, il 7 dicembre 1886 l'allora leader dell'opposizione subalpina che

Due sono i sistemi ai quali si può informare la condotta politica della nazione: la politica imperiale e la politica democratica. La prima nei rapporti con l'estero è intraprendente, invadente, tende ad allargare i confini dello Stato, a creare colonie non solo commerciali ma militari; in una parola ha di mira il predominio sulle altre nazioni e non si può fare senza destinare all'esercito e alla marina le maggiori risorse del paese (Omissis).

La politica democratica tende, invece, ad assicurare il benessere del maggior numero di cittadini; deve perciò favorire l'istruzione pubblica, l'industria, l'agricoltura,

²⁰⁴ H. VON SCHULLERN-SCHRATTENHOFEN, *La riforma tributaria in Austria*, «La Riforma Sociale», VII, 1897, p. 369 sgg.

²⁰⁵ *Amplius* si veda A. RAFFALOVICH, *L'impôt personnel sur le revenu en Autriche*, «L'Economie française», maggio 1901.

²⁰⁶ Si veda M. DORIA - G. MARONGIU, *Un ligure ministro delle Finanze. Il pensiero e l'azione politica di Lazzaro Antonio Gagliardo (1835-1899)*, Genova, Brigati, 2000.

²⁰⁷ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., spec. pp. 146-158.

ridurre al necessario i pubblici pesi, provvedere alla classe lavoratrice, garantire la libertà. Nei rapporti con l'estero deve avere di mira il mantenimento della pace sempre quando è conciliabile con la dignità e gli interessi vitali del paese.²⁰⁸

Emergeva la sua preoccupazione per le spese militari e per le prime spese africane e anche quella che sarebbe stata la sua politica estera, una linea di triplicismo moderato e prudente in vista della ripresa dei contatti con la Francia e della salvaguardia delle ragioni fondamentali dell'equilibrio europeo, "della pace: due paesi in Europa devono più degli altri desiderare la pace, Germania e Italia".²⁰⁹

Oggi, disse Giolitti nel 1893, denunciando quale "ostacolo principalissimo al miglioramento delle classi meno abbienti l'opera di coloro i quali credono potersi le questioni sociali risolvere con la violenza", "credo venuto il momento nel quale si devono aumentare le entrate rivolgendoci alle classi più agiate della società".

Basta considerare – soggiunse – che alcune imposte, come la tassa sul sale, il dazio doganale sui cereali, sul petrolio, sullo zucchero, i dazi di consumo sui generi di prima necessità, le tasse fisse sugli affari gravano egualmente tanto il povero quanto il ricco, tanto il piccolo quanto il grande proprietario, per avere la evidente dimostrazione che sui piccoli redditi la percentuale che preleva lo Stato è più alta di quella che cade sui redditi maggiori.

L'aggiungere al nostro sistema tributario un aggravio il quale cada esclusivamente sui ricchi non farà altro che ristabilire la proporzionalità voluta dall'articolo 25 dello Statuto fondamentale del Regno.

Partendo da questi concetti di giustizia sociale e di necessità dello Stato, noi proporremo due leggi: l'una per modificare la tassa sulle successioni, l'altra per stabilire un'imposta progressiva" (*Omissis*)

che avrebbe lasciato "esenti da ogni nuovo aggravio i redditi fino alle lire 5.000 nette" mentre per i redditi netti superiori alle lire 5.000 si sarebbe applicata "una tassa la quale, cominciando dall'uno per cento, giunga progressivamente fino al 5 per cento, per i redditi netti che superano le lire 100.000".

L'una e l'altra,

oltre all'essere conformi ai dettati della più stretta giustizia, hanno il grande vantaggio di dare immediatamente il prodotto netto che se ne può attendere; di non richiedere nuovi uffici o altra spesa d'impianto; di non recare disturbo ad alcuna industria, ad

²⁰⁸ Così *ivi*, pp. 105-106.

²⁰⁹ *Ivi*, p. 109.

alcun ramo di attività economica; esse costituiscono un prelevamento fatto sui redditi che non provvedono alle necessità della vita, ma costituiscono agiatezza o ricchezza, e a carico di quelle classi sociali che risentiranno più direttamente il beneficio del restauro della finanza e del rialzato credito del Paese.

“Dalle modificazioni alla tassa sulle successioni e dall'imposta progressiva sulla rendita noi ci ripromettiamo, concluse Giolitti, una somma non inferiore a 35 milioni”.

Con queste parole, e le conseguenti proposte, Giolitti veniva incontro a istanze minoritarie ma non solo sue (di progressività aveva parlato anche Zanardelli il 23 ottobre 1892 in un discorso agli elettori di Iseo)²¹⁰ e a queste indicazioni si ispirò il progetto che il ministro Gagliardo presentò il 23 novembre 1893.²¹¹

27. LA RIFORMA DI SONNINO (1894) E LA BOCCIATURA DELLA SUA IMPOSTA SULL'ENTRATA

Ebbene, se questi furono i propositi manifestati da Giolitti e tradotti da Gagliardo in un progetto di legge, nulla toglie alla loro validità la constatazione che, con ogni probabilità, Giolitti intese lasciare un buon ricordo politico di sé quando già dava per scontata la caduta del suo primo governo, che avvenne pochi giorni dopo, sotto la pressione dello scandalo bancario.

È vero, piuttosto, che ben pochi volevano apportare modificazioni strutturali all'ordinamento tributario.

Se ne ebbe la riprova quando venne in discussione il progetto, cui si è già accennato, predisposto nel 1894 da Sonnino,²¹² ministro del tesoro e delle finanze, nel gabinetto Crispi che succedette a Giolitti.

In esso Sonnino prevede anche l'istituzione di una nuova imposta generale che si sarebbe tradotta in una modificazione della struttura dell'ordinamento tributario accentuandone la personalizzazione.

Secondo il progetto, la nuova imposta sull'entrata avrebbe dovuto aggiungersi ai tributi diretti dello Stato e degli enti locali con lo scopo, non soltanto di rafforzare il bilancio e di soddisfare le crescenti esigenze dell'erario, ma anche di compensare le disuguaglianze nella distribuzione delle gravezze pubbliche.

²¹⁰ Si veda G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 336.

²¹¹ A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XVIII, sess. I, 1892-93, stampato n. 285.

²¹² Progetto Sidney Sonnino, 21 febbraio 1894. A.P., Legislatura XVIII, I Sessione, stampato n. 98: si veda *retro* al par. 17.

Per altro, se il principio informatore coincideva con quello cui si erano ispirati Giolitti e Gagliardo, radicalmente diverso era l'assetto che Sonnino intendeva dare all'imposta sull'entrata: diversi i contribuenti, perché il soggetto passivo non era la persona fisica ma la famiglia, diversi i tassi, diverso l'oggetto imponibile, ma, ciò che più caratterizzava il progetto Sonnino, era il procedimento di valutazione dei redditi o meglio ancora la quantificazione della base imponibile che si voleva essenzialmente indiziaria scegliendo, quindi, come indice di commisurazione del reddito, l'ammontare della spesa per l'abitazione.

Ebbene, come ho già narrato, dei molteplici aggravii tributari proposti da Sonnino, la Commissione parlamentare approvò l'aumento del prezzo del sale, la maggior tassa sulla vendita degli spiriti, l'aumento delle tasse di successione, ma respinse la nuova imposta sull'entrata.

Nei fatti l'uno e l'altro progetto (quello di Gagliardo e quello di Sonnino) si lasciarono rovinosamente cadere. E se ciò accadde per il secondo che prevedeva un tributo personale con una progressività appena accennata, può immaginarsi quale fu l'accoglienza per l'iniziativa di Giolitti-Gagliardo che, sulla progressione, era un po' meno timida. Le obiezioni non furono tecniche, ma, come dirò, tutte e solo politiche e ideologiche per le quali le tasse progressive erano di per sé ingiuste, contrarie allo Statuto, sperequate, socialiste, rivoluzionarie.²¹³

Un giornale genovese, che pure nel novembre del 1892 aveva appoggiato i candidati giolittiani, «Il Corriere mercantile», in un articolo significativamente intitolato *Nel mondo della Luna*, definì follia pura la proposta istituzione di una imposta progressiva e qualificò il gabinetto Giolitti "il più nefasto dei ministeri italiani, un vero ministero jettatore".²¹⁴

28. IL RIGETTO DEI PROGETTI INNOVATORI E LA NECESSITÀ DI ALCUNE, ULTERIORI PRECISAZIONI: LA PROGRESSIVITÀ NELL'IMPOSTA DI SUCCESSIONE

La lettura del progetto 'Giolitti-Gagliardo' rende necessarie alcune precisazioni che valgono anche a fare comprendere i diversi intendimenti di coloro, una minoranza, che si attivarono per modificare la struttura dell'ordinamento tributario in senso progressivo.

Con riguardo alla imposta di successione, già negli ultimi lustri del secolo si erano andate affievolendo tutte le questioni pregiudiziali, tutte le obiezioni

²¹³ Per questi aggettivi si veda *infra* al par. 29.

²¹⁴ Si veda G. RATTI, *Il Corriere Mercantile di Genova dall'Unità al fascismo*, Parma, Guanda, 1973, p. 124.

d'ordine teorico che erano state mosse prima allo stesso tributo e poi all'applicazione di tassi progressivi.

Anzi, si insegnava e si scriveva che esso aveva il pregio di soddisfare, con una buona approssimazione, tutti i principali postulati dell'imposizione. Era un tributo generale e giusto, che, contrariamente a quanto si era detto e scritto, non intaccava il capitale e non era d'ostacolo al risparmio e a questi requisiti accompagnava altri pregi tecnici e finanziari: la comodità nel pagamento, l'economia nelle spese di riscossione, l'elasticità e la sua indubbia funzione sociale.²¹⁵

E, si soggiungeva, colla ragione progressiva, col minimo di esenzione e colla graduazione delle aliquote secondo i gradi di parentela, esso rispondeva, mirabilmente, ai fini che si volevano raggiungere, ripartire il carico in maniera più equa fra i maggiori contribuenti e tassare l'intera capacità economica.

Ne costituivano riprova le riforme attuate in Inghilterra – con una modesta progressività, il gettito fiscale dai 10 milioni di sterline si era accresciuto di più di tre milioni – e progettate in Francia.²¹⁶

In questa direzione si muoveva il disegno di riforma presentato, nel 1893, da Lazzaro Gagliardo del quale è sufficiente ricordare, accanto all'equità, la efficacia pratica perché Gagliardo non peccò né di un facile ottimismo né di una aprioristica repulsa.²¹⁷

Nella sola linea retta, con una moderata progressione dall'1,20 al 4% – era il massimo fissato in Inghilterra e progettato in Francia – si sarebbe ottenuto un aumento importante nel gettito e si sarebbe operato, in pari tempo, uno sgravio considerevole per i minori contribuenti, sia ribassando l'aliquota dall'1,60 all'1,20 per le successioni inferiori a 4.000 lire sia stabilendo un minimo di esenzione.

Applicando, scrisse Ricca Salerno,²¹⁸ le stesse aliquote progressive ai coniugi, e ai collaterali, già tassati con aliquote diverse secondo i gradi di parentela, si sarebbe ottenuto un ulteriore aumento di gettito (e un alleggerimento di carico per i minori contribuenti), onde si sarebbe potuto fare assegnamento

²¹⁵ Si veda L. NINA, *Successioni (tassa sulle)*, in *Il Digesto italiano*, Torino, 1925 (ma la voce è del 1902), pp. 861-874.

²¹⁶ Si veda G. RICCA SALERNO, *L'imposta progressiva sulle successioni in Inghilterra e in Francia*, «Nuova Antologia», fasc. 146, 1° aprile 1896, p. 473.

²¹⁷ Garelli concluse che il tributo successorio progressivo avrebbe potuto rendere, anche con aliquote modeste, centinaia di milioni (A. GARELLI, *L'imposta successoria*, Torino, 1896, p. 169); di converso Fenoglio affermò che nessun giovamento ne avrebbe tratto il gettito ma, come gli fu obiettato, si trattava di calcoli del tutto insufficienti e insoddisfacenti (*Relazione sull'imposta progressiva al primo Congresso delle Società economiche di Torino*, Torino, 1893, p. 8 sgg.).

²¹⁸ Si veda G. RICCA SALERNO, *L'imposta sulle successioni in Italia*, «Nuova Antologia», fasc. 153, 1° maggio 1897, p. 106.

sopra un'entrata complessiva di almeno 55 milioni con un aumento di 18, 20 milioni rispetto a quanto il tributo sulle successioni rendeva.

Ma il secolo si chiuse senza che neppure questa modesta progressività trovasse ingresso nel nostro ordinamento ed era difficile qualificarla come 'socialista' e come 'rivoluzionaria'.

29. LA NECESSARIA DISTINZIONE TRA LA PROGRESSIVITÀ QUALE UNICO CRITERIO ISPIRATORE DI UN SISTEMA TRIBUTARIO E LE IMPOSTE SUL REDDITO PERSONALI 'COMPLEMENTARI'

Identiche precisazioni devono essere fatte con riguardo alla utilizzazione della progressività nell'ambito dell'imposizione diretta sul reddito.

Al riguardo, già allora, infatti, si contendevano il campo due soluzioni.

V'era chi si riferiva alla istituzione di una imposta personale e progressiva ma complementare alle esistenti imposte dirette, reali e proporzionali sui redditi e di esse integrativa e chi, invece, patrocinava un'imposta unica, personale e progressiva, volta a sostituire e assorbire quelle reali e proporzionali sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile.

Questa seconda era un ideale anche secondo alcuni di coloro che pure la progressività sostennero e difesero e che perciò nel concreto confidavano almeno in una correzione delle imposte reali e proporzionali esistenti.²¹⁹

Era un ideale non facile da attuare nelle condizioni economiche dell'Italia di allora perché, come scrisse un grande economista,

un'imposta generale sul reddito da sostituire a quelle reali si adatta bene alle economie più evolute come abbiamo visto a suo tempo; ma non è praticamente possibile che quando alto sia il reddito medio, la pressione tributaria mite: in paesi, cioè, molto ricchi e poco oberati.²²⁰

Ideale che era stato portato nelle aule del Parlamento dai radicali prima ancora dei socialisti. Nel 1885 i deputati Marcora e Ferrari, opponendosi alla legge di perequazione fondiaria, suggerirono, nell'ordine del giorno dell'11 dicembre 1885, di "addivenire alla riforma dei tributi diretti sulla base di una

²¹⁹ "Il mio ideale tributario - scrisse Conigliani - è un'imposta progressiva sul reddito a scopo politico sociale: imposta *unica tra le dirette* (accanto, cioè, a una imposta pure graduata sulle successioni e ad imposte indirette sui consumi voluttuari) [...] Per me è un ideale! Perciò vorrei attualmente migliorare e correggere le imposte reali esistenti" (C.A. CONIGLIANI, *Un'ultima risposta all'on. Naquet*, «La Riforma Sociale», III, 1895, p. 44).

²²⁰ Così E. BARONE, *Studi di economia finanziaria* cit., loc. cit., p. 175.

imposta unica e progressiva sull'entrata" "di una imposta che si distingue dalle altre imposte per alcuni suoi caratteri principali: è, cioè, personale e soggettiva; colpisce la capacità contributiva nel suo complesso, indipendentemente dalle varie fonti di reddito".²²¹

E i socialisti, di lì a qualche anno, quando furono discussi i provvedimenti finanziari di Sonnino, rilanciarono una riforma tributaria ispirata a una forte progressività.²²²

Ma tornando al modello ideale, questi progetti non avevano nulla in comune con quelli di chi invocava una imposta progressiva e complementare alle esistenti imposte reali sui redditi reali e proporzionali.

In altre parole, chi voleva una imposta unica, personale e progressiva, intendeva mutare radicalmente la struttura del sistema fiscale complessivo e quindi considerava la questione finanziaria soprattutto come un aspetto della questione sociale. Chi, invece, voleva un'imposta personale e progressiva, ma complementare, era attento a una maggiore giustizia, ma anche preoccupato degli equilibri del bilancio dello Stato.

Diverse le prospettive, opposti i giudizi sull'esistente. I progetti di Giolitti e di Sonnino non presero in considerazione la eventualità di abolire le allora vigenti imposte dirette per sostituirle con una imposta unica sul reddito, e ciò non solo perché i proponenti, come tutti i ministri delle finanze, avevano giustamente la preoccupazione della incidenza sul gettito e giudicavano, quindi, pericoloso fare un salto nel buio in un momento in cui la finanza reclamava nuove cospicue entrate.

Ma anche perché essi condividevano il giudizio sostanzialmente positivo che illustri studiosi avevano dato²²³ e daranno del sistema tributario italiano che, "nel campo delle imposte dirette fu, nelle grandi linee, ben congegnato dalla prima generazione di statisti italiani".²²⁴

Si trattava, in altre parole, non di mutare radicalmente la struttura dell'ordinamento tributario vigente, non di sovvertire quei principi che avevano guidato la finanza per quasi tutto il secolo XIX, ma di integrare l'esistente con un

²²¹ La citazione solo esemplificativa è tratta da G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 250-254 e *ivi* i riferimenti anche ad altri progetti.

²²² Così G. AGNINI, discorso dell'8 luglio 1895, in A.P. Leg. XIX, *Discussioni*, I, p. 823; si veda P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., p. 183 sgg.

²²³ Uno di più illustri studiosi tedeschi, nello splendido studio comparato sulle finanze dei principali paesi, giudicò l'ordinamento tributario italiano un esempio di semplicità rispetto ai sistemi degli Stati tedeschi: si veda A.H.G. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1886-88, III, pp. 221-222 (questo giudizio non poteva tenere conto della riforma attuata in Prussia tra il 1891 e il 1893).

²²⁴ Si veda A. GRAZIANI, *Il sistema tributario italiano*, «Rivista del circolo giuridico napoletano», Napoli, 1901, p. 7.

nuovo tributo che facesse tesoro dell'esperienza e di un nuovo senso di giustizia.

Non a caso i sostenitori dell'imposta 'complementare' intendevano appoggiare il nuovo tributo al tronco delle imposte reali e proporzionali, sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile. In questo modo, oltre a mantenere la apprezzabilissima discriminazione qualitativa dei redditi,²²⁵ risolvevano sul piano tecnico almeno tre problemi che l'introduzione dell'imposta 'unica' avrebbe lasciato sul tappeto.

In primo luogo potevano prevedere per il tributo personale un'aliquota moderatamente progressiva; l'imposta unica, invece, per garantire un gettito che comprendesse anche quello delle (sopprese) imposte reali, avrebbe dovuto adottare aliquote elevate fin dai primi e più bassi gradini dell'imponibile incentivando, così, quella pericolosa maggiore evasione che si intendeva ridurre.

In secondo luogo, la conservazione delle tre imposte fondamentali e reali avrebbe costituito il primo e più importante fondamento per l'accertamento del reddito complessivo.

Se non c'è una preparazione amministrativa col metodo reale – scrisse anni dopo Einaudi – il metodo personale è, infatti, molto arbitrario e pericoloso, perché la finanza non ha sussidi per affrontare il problema della conoscenza del reddito complessivo dei contribuenti.²²⁶

In terzo luogo, la sopravvivenza delle tre imposte reali avrebbe garantito il finanziamento degli enti locali che vivevano anche di sovrimposte a esse.

Non si trattava, insomma, di un progetto rivoluzionario o 'rosso' o 'radicale', neppure nel senso etimologico del termine.

Ebbene, in Italia, il nuovo tributo complementare e moderatamente progressivo avrebbe portato, secondo le previsioni di Gagliardo, un gettito aggiuntivo di almeno venti milioni e, assieme agli altri venti derivanti dal maggior gettito della imposta di successione, resa pur essa progressiva, avrebbe dato al sistema tributario quella maggiore elasticità ed equità che a esso mancavano.

Si sarebbe, infatti, potuto abolire totalmente l'imposta comunale di consumo sulle farine e sui farinacei, o, in alternativa, si sarebbe potuto abolire pres-

²²⁵ Talmente apprezzabile che essa fu mantenuta anche dalla riforma tributaria realizzata tra il 1971 e il 1973 (con l'istituzione dell'imposta locale sui redditi) ed è stata abbandonata solo nel 1997 con l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive.

²²⁶ L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze* cit., pp. 130-140.

soché totalmente il dazio 'governativo' sui consumi, riscosso dai Comuni assieme ai propri e riversato allo Stato, o ancora si sarebbe potuta ridurre di ben due terzi la gravosa imposta sul sale.

30. L'ADOZIONE DI UN LINGUAGGIO SOLO IMMAGINIFICO E LA POLEMICA TUTTA IDEOLOGICA CONTRO IL 'MOSTRO SOCIALISTA' DELLA PROGRESSIVITÀ

Le precisazioni svolte rendono evidente che, se i tributi progressivi facevano parte del 'programma minimo' del partito socialista, così come consacrato nel congresso di Parma del gennaio del 1895, l'istituzione di tributi siffatti non caratterizzava solo il programma socialista e neppure quello dei radicali. Scriverà Nitti, di lì a pochissimi anni, che "da prima si dava alla progressione carattere quasi rivoluzionario o socialista, ma adesso questa esagerazione non può più ripetersi senza cadere nel ridicolo".²²⁷

Anzi, da un canto, proprio in quegli anni, all'interno dello stesso partito socialista, e tra i suoi esponenti e militanti,

per definire con chiarezza i confini del territorio socialista, per sottolineare la sua diversità, la sua completa autonomia nei confronti di tutti gli affinismi democratici, umanitari, riformisti, sociali, ci si chiedeva e si discuteva²²⁸ se l'imposta progressiva fosse una riforma democratica che non interessava i socialisti, una riforma democratica che anche i socialisti appoggiavano, una vera e propria riforma socialista o che comunque i socialisti facevano propria²²⁹ e, dall'altro, si riteneva che proprio l'istituzione di una imposta personale e progressiva era uno strumento di difesa contro l'idea socialista e quindi garanzia degli equilibri politici e sociali esistenti.²³⁰

In altre parole, se la «Critica Sociale», il 1° aprile 1896, pubblicò un articolo di Jaurès sull'imposta progressiva sui redditi, anche chi non nascondeva le proprie simpatie socialiste²³¹ avvertiva che quel tributo aveva radici che andavano ben al di là del recente pericolo 'rosso': certo, soggiunse Conigliani, i

²²⁷ F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., pp. 393-394.

²²⁸ Si veda P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., p. 120 sgg.

²²⁹ Nel 1897 scriverà, però, Turati che, pur essendo il dibattito sull'imposta progressiva "così vivo dal punto di vista del socialismo scientifico... e le opinioni ancora tanto disperate... se si formasse un serio partito democratico che di tale riforma tentasse l'attuazione, il partito socialista che vi si opponesse subirebbe tale colpo che lo farebbe retrocedere di non poco nell'opinione pubblica" (così G. CANEPA - F. TURATI, *Relazione per la riforma del programma minimo politico e amministrativo*, Milano, Tipografia degli operai, 1897, pp. 5-6).

²³⁰ Si veda A. RONCALI, *Riforme tributarie*, «La Riforma Sociale», VII, 1897, pp. 339-348.

²³¹ Si veda E. MASE' DARI, *L'imposta progressiva* cit., *passim*.

socialisti avrebbero potuto favorirla “nel loro programma minimo come mezzo indiretto per quel miglioramento economico delle classi lavoratrici, che è condizione a ciò che esse si facciano consce dei loro diritti sociali e con indipendenza morale e capacità intellettuale abbraccino la fede socialista” ma è evidente che “il sistema progressivo non è, nel suo spirito e nella sua essenza, conforme al programma del socialismo moderno”.²³²

Invece, a nulla valse ricordare che proprio la migliore tradizione finanziaria italiana, già anni prima, aveva lasciato aperte le porte a progetti concreti sulla progressività quali, da posizioni di minoranza, furono formulati sul finire del secolo.

Alcuni videro nella progressività una ulteriore espansione dello stato interventista, altri ricordarono le radici teoriche delle due diverse impostazioni (stesso prezzo per lo stesso servizio indipendentemente dal reddito per i sostenitori della proporzionalità, uguaglianza del sacrificio, invece, per i sostenitori della progressività) e affermarono che la prima meglio garantiva il rigore nell'applicazione dei tributi; altri ancora difesero la intangibilità delle imposte reali con tutti i loro noti (e prima ricordati) pregi.

In realtà, a ben guardare, nessuna delle obiezioni, diligentemente riportate ma non condivise dall'Alessio,²³³ appariva convincente perché l'imposta progressiva serviva, semmai, a bilanciare le sperequazioni create da uno Stato protezionista e quindi interventore e, soprattutto, perché vano era fingere di rimpiangere i gloriosi tributi reali e proporzionali quando, nel progetto di Lazzaro Gagliardo, l'imposta progressiva non li voleva sostituire ma si proponeva come a essi complementare.

E proprio perché esso prevedeva una progressività contenuta non prestava il fianco neppure all'obiezione per la quale

una tassazione molto fortemente graduata realizza nel modo più completo il supremo pericolo della democrazia, in quanto crea una situazione in cui una classe impone all'altra oneri che ad essa non è richiesto di subire, mentre spinge lo Stato a lanciarsi in progetti ambiziosi e stravaganti, nella convinzione che le spese saranno sostenute da altri”.²³⁴

Il problema era, quindi, essenzialmente politico come scrisse chi l'imposta progressiva difese argomentativamente e tenacemente. Si temeva, cioè, che es-

²³² C.A. CONIGLIANI, *Per l'imposta progressiva. Note critiche al libro del prof. Martello, «La Riforma Sociale»*, V, 1896, p. 123 sgg. e spec. p. 143.

²³³ G. ALESSIO, *Ancora dell'imposta progressiva* cit., pp. 207-221 e spec. 213.

²³⁴ Così W.E.H. LECKY, *Democracy and liberty*, New York, 1899, nuova ed., p. 347.

sa potesse intaccare gli interessi di quelle classi che avrebbero potuto essere chiamate a sopportare nuove tassazioni.²³⁵

Quindi si alzarono i toni di coloro che dissentivano radicalmente dal nuovo strumento fiscale e fortemente lo temevano ed essi connotarono l'allora influentissima (in Italia) monografia nella quale si asserì che "la progressività dell'imposta non ha il conforto di applicazioni di fatto, è principio assurdo in teoria e impossibile in pratica, arbitrario e antiggiuridico, antidemocratico, socialista, rivoluzionario".²³⁶

L'aggettivazione mostrava che, in quel lavoro, non vi era nulla di critico e di scientifico ma si dava solo voce a pregiudizi diffusi che non tutti avevano il coraggio di manifestare.

Scriverà, di lì a pochissimi anni, Nitti che se l'imposta progressiva avesse uno solo dei difetti accennati ('arbitraria', 'antigiuridica', 'impraticabile') "si sarebbe potuto fare a meno di enumerare i vantaggi" perché di essa si sarebbe potuto dire quel che si disse "della giumenta di Orlando, aveva tutti i pregi" e "un solo difetto: era morta".

In realtà, osservò, tutta l'aggettivazione di Martello era criticabile perché "anche per la proporzionalità non vi è un limite logico o scientifico il quale dica che la proporzione deve essere uno, o cinque, o quindici per cento", perché "occorre che il sacrificio dei contribuenti sia eguale" (e quindi la progressività non è ingiusta) e perché quando si afferma che "l'imposta non è mai stata praticata ed è impraticabile" si dice "cosa non vera".

In sintesi, concluse Nitti, "noi non consideriamo la progressività o la proporzionalità come due metodi di cui l'uno escluda l'altro" perché "anzi le imposte personali e progressive appaiono sempre più come un utilissimo completamento e un ottimo correttivo delle imposte dirette".²³⁷

31. L'ACCANTONAMENTO DEI CONCRETI DISEGNI RIFORMISTI VOLTI E IDONEI A CONCILIARE LE ESIGENZE DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA E QUELLE, ACCRESCIUTE, DEL BILANCIO PUBBLICO

In realtà era persino inutile opporre argomentazioni e riflessioni a pubblicazioni, quale era quella di Martello, ove, si denunciavano "le volgarità socia-

²³⁵ Si veda C.A. CONIGLIANI, *La questione delle imposte*, «La Riforma Sociale», anno primo, II, pp. 580-591.

²³⁶ Così T. MARTELLO, *L'imposta progressiva in teoria e in pratica*. Opera premiata dal Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia, 1895, spec. pp. 80-102.

²³⁷ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., pp.

listiche di cui è pregna la proposta di legge del ministro Gagliardo”²³⁸ e, a conclusione, si consigliava “di rispettare il principio sancito dall’art. 25 dello Statuto”.²³⁹ Infatti si fingeva di ignorare che, secondo la stragrande maggioranza degli studiosi, un’eventuale imposta progressiva non avrebbe violato né la lettera né lo spirito dell’art. 25 dello Statuto²⁴⁰ e che, in concreto, il problema era stato già affrontato e risolto quando, nel 1868, Sella (tanto evocato a parole ancora a fine secolo) aveva voluto e istituito l’imposta comunale di famiglia che aveva una scala di progressività superiore a quella proposta da Gagliardo per la sua ‘complementare’.

Il fatto è, come scrisse Conigliani, avviandosi alla conclusione della sua immediata e puntuale replica al libro di Martello,²⁴¹ che

la progressività delle imposte (e qui il toro era affrontato per le corna, come suol dirsi) non è dunque nello spirito un sistema socialista ... mentre la riforma tributaria nel senso della progressività è perfettamente consona a quelle tendenze che i partiti democratici abbracciano, oggi, proclamandosi tuttavia difensori della società capitalistica ... perché la democrazia moderna vuole diffondere il benessere economico e la protezione politica sopra le masse più numerose e tende al miglioramento economico delle classi lavoratrici”.²⁴²

Ma non erano certo questi argomenti, esposti con perizia e con garbo, che potevano fare recedere la più dura opposizione che fu tutta politica.

I giudizi riferiti, la durezza dello scontro, ma soprattutto gli argomenti addotti rendono palese che l’offensiva fu condotta non contro questo o quel progetto, ma contro la progressività in sé quasi che tutti la volessero quale unico criterio guida e ispiratore di un nuovo ordinamento tributario.

Scarsissima attenzione fu prestata alle proposte concrete, tant’è che i progetti di Giolitti e di Gagliardo, in tema di tassazione progressiva, furono qualificati lapidariamente di ‘tendenza socialista’. Bollati furono soprattutto i proponenti:

Quando uomini di così eccezionale levatura e cittadini integerrimi ed autorevoli non si peritano di fare liete accoglienze ad un teoria ... si può credere che ricevono impulso o dalla paura della impopolarità o da un vago sentimento di filantropia o dai consigli dell’astuzia politica, o dalla buona fede nella supposta sapienza altrui,

²³⁸ Così T. MARTELLO, *L’imposta progressiva* cit., p. 142.

²³⁹ Così *ivi*, p. 185.

²⁴⁰ Si veda *retro* al par. 11.

²⁴¹ Si veda C.A. CONIGLIANI, *Per l’imposta progressiva. Note critiche al libro del prof. Martello* cit., loc. cit., pp. 123-146.

²⁴² *Ivi*, loc. cit., pp. 143-144.

o da altre ragioni tutte straniere alla fredda previdenza e all'amore interessato delle civiltà.²⁴³

Quindi, ancora una volta, non fu sconfitta la supposta ipotesi eversiva (dell'ordinamento) ascrivibile alla 'rossa' finanza socialista o radicale, ma fu battuta una diversa ipotesi, quella riformatrice, che, alla progressività, voleva assegnare un ruolo importante ma complementare.

Lo scrisse, ancora una volta con grande finezza, Conigliani che

a soddisfare le esigenze della finanza e della giustizia, occorre un cumulo di due tassazioni sovrapposte, di cui l'una con severità e certezza e relativa costanza gravi su tutte le fonti economiche sotto forma di imposte reali specializzate a seconda della natura di quelle fonti, l'altra con elasticità e larghezza si adatti alle mutevoli vicende dei redditi individuali e li sottoponga all'uniforme peso di una imposta generale e personale (Omissis) ... Così con quel cumulo di due tassazioni, l'una reale e differenziata, l'altra personale e globale, si raggiungerà la conciliazione tanto ardua fra gli ideali moderni della giustizia tributaria e le insaziabili pretese dei bilanci di questa fine di secolo.²⁴⁴

Si trattava di un'esigenza talmente forte che ben la compresero gli *junkers* prussiani, ma è proprio ciò che, per un obnubilamento tutto ideologico (sul tributo progressivo), non compresero i *possidentes* – in specie meridionali, che tanto si lamentarono della loro concreta situazione e tanto sostennero i governi di Crispi – e neppure lo stesso Crispi.

Se tra il 1885 e il 1898 la produzione del grano raddoppiò in Piemonte, aumentò sensibilmente in Lombardia e in Emilia ma perse un buon 40 per cento nel Meridione²⁴⁵ – onde, quasi per una sorta di astuzia della storia, il Nord riuscì a proteggere, insieme alle industrie, il suo grano, mentre il Mezzogiorno ne uscì perdente –, ebbene un tributo personale e moderatamente progressivo avrebbe avuto un importante ruolo riequilibratore anche nella diversa distribuzione delle ricchezze tra Nord e Sud.

Al riguardo, invece, l'*appeal* prussiano (a tacere di quello austriaco) fu nullo e il suo esempio non valse a rimuovere le cieche inerzie 'crispine' onde né tra il 1893 e il 1894 né negli anni successivi si presero in esame il progetto

²⁴³ Così T. MARTELLO, *L'imposta progressiva* cit., pp. 2-3.

²⁴⁴ Così C.A. CONIGLIANI, *La riforma tributaria e il congresso degli agricoltori*, «La Riforma Sociale», anno V, VII, p. 1029 sgg. e spec. 1036-1037 e ivi ampie argomentazioni a conforto della tesi che l'imposta complementare generale sul reddito "avrebbe dovuto essere progressiva" (p. 1038 sg.).

²⁴⁵ Così M. PETRUSEWIC, *Latifondo*, Venezia, Marsilio, 1989, p. 275.

'Giolitti-Gagliardo' e quello alternativo di Sonnino. L'uno e l'altro si lasciarono rovinosamente cadere.

32. GLI SCONTRI AFRICANI E LA SCONFITTA DI ADUA

Nel frattempo le difficoltà non diminuivano né sul fronte interno né su quello internazionale e non solo perché, alla fine del 1894, divampò nuovamente lo scandalo bancario dopo che Giolitti, l'11 dicembre, presentò al banco della presidenza della Camera un plico contenente tutti i documenti in suo possesso sulla questione bancaria.²⁴⁶

Si scatenò la campagna morale di Cavallotti tant'è che Crispi, stretto tra accuse non prive di fondamento e altre calunniose o enfattizzate, nel dicembre prorogò la sessione parlamentare e, non potendo questa protrarsi al di là di quattro mesi, chiese lo scioglimento della Camera e convocò i comizi elettorali.

Le elezioni del maggio e giugno 1895 (dalle quali Leone XIII escluse nuovamente i cattolici) furono favorevoli per il presidente del Consiglio (nelle regioni settentrionali buono fu anche il risultato degli zanardelliani, dei giolittiani, della destra ostile e della estrema sinistra), ma la maggioranza ottenuta non valse a diminuire i contrasti e gli attacchi e, ciò che più conta, non risolse i problemi che restavano tutti sul tappeto.

Infatti, se si avevano i segni di un mutamento nel *trend* economico nazionale e internazionale, restavano le forti tensioni sociali interne, tant'è che lo stesso re Umberto, aprendo il 3 dicembre 1894 la seconda sessione della XVIII Legislatura, aveva invocato "leggi le quali accrescendo l'armonia fra le varie classi sociali agevoleranno l'equa distribuzione dei benefici che risultano dal lavoro e dal capitale, fraternamente cooperanti alla ricchezza del paese".

In concreto si sarebbe dovuto procedere a riformare gli istituti di pubblica beneficenza "affinché il patrimonio della pubblica carità sia adoperato unicamente a sollievo dei meno favoriti dalla fortuna", ad approvare leggi "intese a meglio indirizzare l'inasprimento popolare" e, condizione pregiudiziale, alla sistemazione finanziaria al centro e alla periferia, cioè alla fiscalità dei Comuni, 'problema ponderoso'.

Ma questi buoni propositi, solo enunciati e non tradotti in nessun specifico provvedimento, si scontravano con la rigidità del bilancio perché se il preventivo dell'estate del 1895 registrava qualche segno positivo (era l'effetto del-

²⁴⁶ Si veda ancora *Commissioni Parlamentari* cit., p. 62 sgg.

la pur incompleta e recente riforma Sonnino) nuovi impegni sembravano distogliere Crispi dall'adozione di un piano di riforme sociali e fiscali, anche se avesse avuto consapevolezza della sua necessità.²⁴⁷

In gran parte del paese avevano suscitato entusiasmo alcuni scontri vittoriosi nella lontana colonia africana (Coatit, Senafè) ed essi, ingigantiti da Crispi e dallo stesso re, indussero ad andare avanti quasi che quelli specifici, modesti avvenimenti potessero mutare il difficile contesto internazionale.

Anzi proprio quei successi accrescevano le difficoltà africane e, di riflesso, europee. Il governo italiano aveva dovuto ricorrere, fra il '94 e il '95, agli alleati e amici affinché si interponessero per far cessare il commercio delle armi con Abissini e Dervisci attraverso Gibuti, fatto da speculatori francesi, e più che tollerato dal loro governo. Vienna si mostrò non aliena dall'interporre i suoi buoni uffici, ma riluttante a compromettere i suoi rapporti col blocco franco-russo, che oraolgevano al buono, e contraria, come sempre a che la Triplice servisse all'espansione territoriale italiana. Quanto all'Inghilterra, essa come la Germania e per gli stessi motivi, non voleva inasprire i suoi rapporti con la Francia e la Russia, e neppure agevolare iniziative italiane in Africa.

Né più condiscendenti si mostrarono, contrariamente a quel che era accaduto agli inizi della politica etiopica italiana, i conservatori tornati, nel luglio al potere, con Salisbury primo ministro e ministro degli esteri: se mai, dissero, Albania o Tripoli, ma non Zeila.

Sta di fatto che, nella seconda metà del '95, gli avvenimenti d'Africa allungarono il passo.

Il Negus, sin dal febbraio, cioè all'indomani di Coatit e della occupazione di Adua, aveva deciso la guerra. E da allora, lui e i capi, si prepararono, si armarono, mobilitarono, incoraggiati da quel che sapevano e vedevano, la benevolenza francese verso di loro e l'indifferenza austriaca e la tiepidezza tedesca per la politica coloniale italiana.

In Italia vi era chi insisteva a dire che "bisogna aver i mezzi per battere Menelik e distruggere per sempre l'unità dell'impero etiopico", ma questi propositi si scontravano con tante incertezze e con altrettanti dissidi: quelli fra Crispi e i ministri del tesoro e delle finanze, intenti a perseguire il voluto pareggio, quelli fra gli esteri e il ministero della guerra su chi dovesse sostenere le spese della campagna etiopica, il dissidio sulla stessa necessità ed entità dei rinforzi, correlato a stime poco attendibili sulle forze mobilitabili dal Negus.

²⁴⁷ A proposito dell'Etiopia Crispi ribadì che «l'Italia può disporre di un territorio due volte e mezzo tutta quanta la penisola nostra... che sarebbe di gran vantaggio alla nostra popolazione la quale di anno in anno emigra verso l'America» (così F. CRISPI, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 816).

In realtà il nemico era numerosissimo e armatissimo di fucili, cartucce e cannoni francesi (equivocando sulla "solidarietà dei popoli civili contro la barbarie" si invocherà "la responsabilità della nazione francese davanti a Dio").

Non giunsero in tempo i rinforzi che, il 29 febbraio 1896, il re salutò a Napoli con un discorso evidentemente sentito se, come scrivono i suoi biografi, fu quella una delle pochissime volte in cui gli riuscì di improvvisare:

La terra ove vi recate, consacrata dal sangue dei nostri fratelli, non è più straniera per voi, in essa troverete ancora viva l'eco di nostre vittorie, vivi ricordi di virtù, di valore, di sacrificio.

Il grande valore sul campo non fu sufficiente quando sedicimila italiani si trovarono ad affrontare oltre 100.000 abissini.

"Signori ufficiali" – disse Galliano, l'eroe di Macallè, più volte decorato, ma ormai ferito, quando Scioani, Amhara, Goggianesi, Hararini, Galla, si abbattono sulle falde del monte Raio, dove erano attestati a difesa i resti dell'esercito italiano – "dispongano le loro forze e vediamo di finir bene".

33. LA CONTRADDIZIONE TRA LA MODESTA POLITICA FISCALE CRISPINA E L'AF-FERMATO RUOLO DELLA 'BORGHESIA RIVOLUZIONARIA', TUTRICE ANCHE DEGLI INTERESSI POPOLARI E PROTAGONISTA DELLA CAUSA NAZIONALE

La sconfitta fu umiliante e segnò il definitivo tramonto politico per chi aveva inteso raggiungere non solo obiettivi nuovi e più ampi, ma 'da grande nazione'.

Non si erano apprestati i mezzi adeguati e la contraddizione era, quindi, palese rispetto ai propositi di sviluppo e di potenza.

Pochi ma importanti numeri fotografavano, già allora, la situazione. Negli anni connotati dall'egemonia di Crispi gli interessi per debiti salirono al 37,5, punta massima mai registrata nel passato, e mai più registrata fino alla prima guerra mondiale, le spese per la difesa militare e per la guerra superarono il 25% (negli anni di Depretis erano ancora al 19,7), mentre le spese per opere pubbliche dal 22,1 ridiscesero al 18,2 e le spese per tutti gli altri servizi civili si abbatterono alla più bassa percentuale dall'unità (19%).

Questi dati avrebbero dovuto indurre il presidente del Consiglio ad abbandonare la retorica con la quale, in tema di finanza, intese mascherare i termini dei problemi e indurlo, come suggeriva Luzzatti nella relazione al "Bilancio d'assestamento 1887-1888", a spiegare ai contribuenti "come per effetto delle crescenti spese ed emissioni, dai lieti presagi della riforma delle imposte e del-

l'abolizione del corso forzoso, si sia scesi all'umiltà delle presenti condizioni". Crispi promise, per anni, la riduzione delle spese che era al contempo contraddittoria (con i suoi programmi di politica interna e internazionale), impossibile e anche inutile, sebbene mai, a onore del vero, delle spese militari alle quali non volle e non seppe negare risorse. Esse, proprio nel decennio 1887-1896, registrarono l'aumento più rilevante non solo nello stanziamento ordinario per l'esercito e per la marina, ma anche per le spese straordinarie e per quelle africane:

Secondo un calcolo ufficiale, la somma complessiva netta spesa dallo Stato per i possedimenti d'Africa dal 1882 al 1899-900 superò i 387 milioni, di cui 123 nel solo esercizio 1895-96.²⁴⁸

Ora, quando si tenga presente che interessi, debito vitalizio, spese militari e spese di riscossione delle imposte assorbivano più del 60 per cento della spesa totale e per i servizi civili restava meno del 20 per cento emerge, con inconfutabile evidenza, la rigidità di quei bilanci²⁴⁹ e quanto fossero infondate le speranze, o peggio le promesse, di economie relative a essi perché anche una riduzione del 10 per cento avrebbe disorganizzato tutti i servizi ma non avrebbe potuto dare all'erario più di una decina di milioni!

Promessa, soggiungo, non solo di fatto impossibile e sostanzialmente inutile, ma anche contraddittoria proprio con gli scopi riformistici perseguiti dallo stesso Crispi che volle irrobustire lo Stato 'leggero' da lui ereditato, in linea con le indicazioni dell'Europa;²⁵⁰ in una società che intendeva crescere in ricchezza e in civiltà sarebbe apparsa addirittura rovinosa la riduzione del già modesto intervento dello Stato a favore dell'istruzione obbligatoria elementare che, anzi, avrebbe dovuto essere potenziata almeno nella durata, la più breve d'Europa.²⁵¹

Se, per dirla in due parole, "l'intero impianto riformatore crispino va inserito all'interno di una logica che possiamo definire dell'ammodernamento autoritario"²⁵² si sarebbe reso necessario anche un ammodernamento della struttura tributaria: il che non avvenne.

²⁴⁸ G. SENSINI, *Le variazioni dello stato economico* cit., p. 269.

²⁴⁹ Non si stancò mai di sottolinearlo Giustino Fortunato: si veda il discorso agli elettori del Collegio di Melfi dell'ottobre 1892 in G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno* cit., I, spec. p. 225.

²⁵⁰ Si veda F. FLORA, *Manuale della scienza delle finanze* cit., p. 42 sgg.

²⁵¹ Per una continua e coerente battaglia contro l'africanismo e a pro della qualificazione della scuola e dell'educazione in generale si vedano gli interventi, in Parlamento, e gli scritti di Achille Plebano che, a partire dal 1892 guidò un quotidiano politico romano di grande tradizione il «*Fanfulla*»: si veda A. PLEBANO, *Un indipendente ante-litteram*, Città di Asti, 2007.

²⁵² Così F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale* cit., p. 192.

Ne vennero una politica tributaria non solo meno equa di quella della Destra storica (come confermano i dati) ma anche intimamente contraddittoria e l'ordinamento tributario, rimanendo fermo, mostrò segni di invecchiamento e di rigidità.

A quel sistema di imposte dirette, che l'altezza delle aliquote rendeva scarsamente elastico, la progressività, seppure mite, soddisfacendo le esigenze straordinarie, avrebbe potuto dare la elasticità e l'equità che non aveva.

In realtà essa era in grado di dare ben di più proprio al disegno di Crispi.

Se questi, a partire dal 1889 mise l'accento sul carattere sociale del suo programma (alla fine del 1890 parlò di uno 'Stato sociale' basato su di una pacificazione che legasse Stato e classi operaie nel comune vincolo dell'amore per la patria), ebbe proprio l'imposta progressiva, come insegnava De Viti, avrebbe impedito che i benefici speciali a favore delle classi popolari fossero pagati dagli stessi che si avvantaggiavano: e il vincolo d'unione per la patria ne sarebbe risultato fortificato.

Ma più in generale ancora, la progressività sarebbe stato uno strumento di straordinaria efficacia per quella 'borghesia rivoluzionaria' cui, secondo Crispi, spettava di rappresentare gli interessi dei ceti popolari e di legarli alla causa nazionale, così sconfiggendo, sul loro stesso terreno, democrazia radicale e socialismo, dei quali Crispi era solito additare la matrice non nazionale e la funzione disgregatrice.

La progressività era gradita, infatti, ai socialisti, che non avrebbero certo potuto a essa opporsi, ma rimaneva uno strumento della finanza liberale, non certo 'rivoluzionaria' specie se attuata nella sua forma 'complementare', come era nelle concrete proposte.

Corredata da un adeguato ordinamento tributario la stessa politica coloniale, che tante tensioni politiche creò per tutto il 1895 (a Milano l'antiafricanismo connotò non solo la grande maggioranza dei moderati e dei cattolici ma tutte le correnti politiche),²⁵³ non sarebbe parsa come una mera avventura, una scorciatoia verso una modernità di imitazione, ma come una questione seria trattata con rigore: che fosse seria lo dimostra il fatto che il negus Menelik si era preparato alla guerra a sostegno dei capi tigrini grazie all'appoggio, almeno finanziario, della Russia e della Francia, decise a indebolire la 'Triplice' con una sconfitta italiana in Africa.

Sarebbe stato un segno forte che quella borghesia, quella che alle elezioni politiche del giugno 1895 confermò la maggioranza al governo, era, sotto il profilo degli strumenti e quindi del programma fiscale, veramente 'rivoluzio-

²⁵³ Si veda F. FONZI, *Crispi e lo "Stato di Milano"* cit., p. 508 sgg.

naria' perché anche quella parte che viveva di dazi, intendeva, come si suole dire, pagare dazio.

Invece, l'arroccamento su scelte retrive e dettate dalla paura, dalla ignoranza e dalla mancata riflessione, finì per essere confliggente non solo con il progetto di Stato che era rimasto minoritario e soccombente ma anche con quello che era prevalso e che, quindi, si sarebbe dovuto irrobustire, per conservarlo.

Certo, sul finire degli anni Ottanta, fra le due strade percorribili lo Stato, con la sua autorità, venne prima degli individui con i loro diritti.

Ma l'esito di questa contesa non avrebbe impedito che, proprio per accrescere la dignità e la funzionalità dello Stato nazionale (sempre diretto da una classe politica liberale, monarchica e borghese), si realizzassero alcune di quelle riforme tributarie, sopra ricordate, che erano perfettamente compatibili con l'opzione risultata prevalente, con le scelte protezionistiche e anche con il tornaconto dell'Italia meridionale e, quindi, con gli interessi dei ceti più vicini a Crispi.

Invece una importante esperienza di governo si stava per chiudere e la questione fiscale restava irrisolta, quasi che essa fosse inidonea a indirizzare e modificare il tracciato delle scelte di governo e del governo. Si avviò, così, una finanza dell'emergenza, di una continua emergenza,²⁵⁴ tant'è che 'una tregua di Dio' si invocò, significativamente, quando, nel 1894, si vollero recuperare i perduti equilibri del bilancio.

Ciò significò non solo una dichiarazione di impotenza, ma anche un travisamento dei valori del risorgimento italiano, cui pure Crispi si diceva legato: non, ovviamente, per il riferimento lessicale alla 'tregua di Dio', ma per ciò che era sotteso a quell'invocazione emergenziale.

Nelle cose terrene, uno spirito laico, avrebbe dovuto fare appello non già alla Provvidenza ma alle capacità di studio, di analisi, di scelte coerenti, insomma, alla capacità di gestire anche l'imprevisto, e le difficoltà, con serenità e metodo.

Sembrava, invece, smarrito il senso profondo della dignità laica che la società italiana e soprattutto i suoi leaders avrebbero dovuto ormai possedere in quello scorcio di secolo.

²⁵⁴ Si ricorda che allorquando, il 2 giugno 1894, Crispi, per superare i dissensi sul modo di provvedere al disavanzo propose la nomina di una Commissione di diciotto deputati con l'incarico di presentare entro il 30 giugno le proposte necessarie per la riforma dei pubblici servizi allo scopo di semplificarne l'ordinamento e introdurre nel bilancio dello Stato le economie, sollecitò non solo l'ironia dell'austero Zanardelli ("io vi domando se una Commissione la quale deve descrivere a fondo tutte le amministrazioni dello Stato possa entro venti giorni compiere tutto questo lavoro") il quale, con un forte richiamo "alla via maestra delle rette istituzioni costituzionali", ricordato l'esempio della Francia che dopo il 1870 aveva un disavanzo di 730 milioni, soggiunse: "Ha forse fatto, quel governo, ricorso per l'eccezionale gravità e urgenza della situazione, a decreti del potere esecutivo, a sconfinati pieni poteri, a Commissioni che scaricassero le sue responsabilità? No, esso è andato innanzi alla Camera a proporre economie e imposte" (così il 4 giugno G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 428-430).

CAPITOLO SETTIMO

LA CRISI DI FINE SECOLO

1. UNA GROSSA E UMILIANTE SCONFITTA: ADUA

“È una grossa sconfitta” annotò nel proprio diario Alessandro Guiccioli, all'indomani di Adua, e soggiunse “Il disastro è totale”¹ anche perché esso era il culmine di un più generale insuccesso e conseguenza del pessimo governo di una situazione difficile:

I tentativi di collocare, in Eritrea, dei coloni italiani erano falliti; continui attriti erano avvenuti fra il governo e le autorità militari; la politica seguita verso l'Abissinia era stata un meschino continuo tentennare, il corpo di occupazione troppo scarso per proteggere la colonia da un serio attacco dall'Abissinia o dal Tigrè che appariva anche troppo probabile.²

Quindi sconfitta durissima ma non inaspettata ed evitabile se si fosse dato peso agli evidenti segni della debolezza italiana, denunciata, con documentata costanza, nelle corrispondenze inviate al quotidiano radicale milanese da Achille Bizzoni, non a caso espulso dall'Africa il 19 gennaio 1896:

Ma quale mai civiltà, chiedeva Colajanni, vogliamo noi esportare in Africa, noi che abbiamo il primato in Europa dell'emigrazione, della malattia, della mortalità, dell'omicidio, dell'analfabetismo?³

Duemila vittime fra gli 'ascari', quattromilacinquecento morti, circa duemila prigionieri e millecinquacento feriti per gli italiani, molti dei quali saranno rimpatriati e sbarcati a Napoli notte tempo: la più cocente sconfitta di una

¹ A. GUICCIOLI, *Diario di un conservatore*, Milano, Edizioni del Borghese, 1973, pp. 215-216.

² Così H. BOLTON KING - T. OKEY, *L'Italia d'oggi*, Bari, Laterza, 1904, p. 476.

³ Si veda L. BARILE, *Il Secolo. 1865-1923. Storia di due generazioni della democrazia lombarda*, Milano, Guanda, 1980, pp. 245-246: uguale sorte toccò ad Adolfo Rossi, inviato del «Corriere della Sera».

potenza europea in Africa e nelle colonie, una 'Waterloo africana' titolò «La Tribuna» del 12 marzo 1896, un evento che, cent'anni dopo, ancora ispira e affascina.

Franava l'illusione di estinguere sull'altopiano etiopico l'antica fame di terra, ma, soprattutto, in anni nei quali si imponevano "il primato dell'energia, della forza, della capacità pratica sui motivi etici e razionali",⁴ il progetto nazionale crispino franava sul terreno dell'espansione imperialistica, di quel colonialismo che, anomalia in Europa, era avversato a destra come all'Estrema Sinistra e dalle aree più avanzate e sviluppate del paese: scriverà Gobetti, a proposito di Adua, che "l'imperialismo è un'ingenuità quando restano da risolvere i problemi elementari dell'esistenza".⁵

Se non mancavano coloro che anelavano a una immediata rivincita, per ritrovare e battere il negus sarebbero occorsi centocinquantamila uomini e un miliardo e mezzo di lire.

Immediati scoppiarono i dissidi fra i politici e i militari, perché questi accusarono quelli di averli prima emarginati e poi condotti ed esposti a un umiliante disastro.

Oggi si scrive:

È evidente che a Crispi va la quota maggiore di responsabilità, per la sua testarda ricerca di una vittoria coloniale che nascondesse le difficoltà scontate su tanti altri fronti, per la politica personale che lo portò ad impegnarvi il suo stesso nome, per essere il capo del governo. Sui militari ricade, invece, quella di aver voluto, mantenuto e difeso la più larga autonomia nella gestione della colonia e delle sue forze armate: sino all'epilogo. Si può semmai aggiungere che in varie forme tutti coloro che in tempi e modi diversi contribuirono a irritare Menelik avanzando continuamente i confini della colonia, tutti coloro che avevano disprezzato e irriso le popolazioni africane portano un'altra quota di responsabilità nella disfatta finale.⁶

L'atmosfera si incupì per i fantasmi delle non dimenticate sconfitte di Custozza e di Lissa,⁷ e questa volta, per di più, a opera "di un nemico disprezzato".⁸

Pochi erano ancora disposti a credere all'incrollabile entusiasmo di Crispi che, nel modo più doloroso, aveva provato i limiti della concezione offensiva della Triplice Alleanza.

⁴ B. CROCE, *Storia d'Europa nel secolo XIX* cit., p. 244 e spec. 257.

⁵ P. GOBETTI, *Scritti politici*, a cura di P. Spriano, Torino, Einaudi, 1997, p. 940.

⁶ Così N. LABANCA, *In marcia verso Adua*, Torino, Einaudi, 1993, p. 354.

⁷ "Questo c..., questo p.... si è portato peggio di Persano", scrisse Carducci a proposito di Baratieri (G. CARDUCCI, *Lettere*, vol. XIX, 1894-1896, Bologna, Zanichelli, 1956, pp. 192-195).

⁸ Così L. CEVA, *Le forze armate*, Torino, UTET, 1981, p. 119.

“Se non si guarda oltre i confini, mai il Quirinale sarebbe superiore al Vaticano”, aveva detto e ripetuto Rocco De Zerbi ma ora «La civiltà cattolica» sfidava i già scorati africanisti “a scoprirci un concetto solo ... il quale si preste ad annettere alla pazza impresa qualche pratico scopo di civiltà”⁹ e l’«Osservatore Romano», dopo la battaglia, scriveva che “Crispi ha assalito col diritto della forza, Menelik si è difeso con la forza del diritto”.¹⁰

Ripresero fiato coloro che, stanti le condizioni economiche e sociali del paese, sarebbero stati paghi di essere la prima delle potenze di secondo ordine mentre ci si era ostinati a essere l’ultima delle prime; per alcuni fu addirittura lo spunto per rompere equilibri e sistemi istituzionali acquisiti, per altri per delineare nuove vie.¹¹

Mentre i deputati socialisti salutavano “la caduta del dittatore”,¹² le opposizioni indicavano riunioni e comizi, le università si agitavano, la piazza tumultuava¹³ e il paese si divideva “tra il nord anticoloniale contro il sud africanista”,¹⁴ il governo e la Corte temevano i contraccolpi di Adua, la rivoluzione, anche perché le tensioni nel paese si alimentavano della notizia della dura sconfitta, ma non solo di essa.

2. LE CONTRADDIZIONI SOCIALI ED ECONOMICHE DEL PAESE

Contraddittori erano i segni che venivano da un paese con la popolazione in crescita (28,45 milioni al 1° gennaio 1881, 32,47 al censimento successivo

⁹ “In Africa non si combatte per la civiltà” titolò «La Civiltà Cattolica» del 7 marzo 1896.

¹⁰ Così l’«Osservatore Romano» del 14 marzo 1896; sulla contrapposizione tra i cattolici intransigenti, costantemente e strenuamente contrari alla politica coloniale italiana, e il più possibilista orientamento dei conciliatoristi si veda M. PALAZZI, *L’opinione pubblica cattolica e il colonialismo: “L’Avvenire d’Italia” (1896-1914)*, «Storia contemporanea», n. 1, febbraio 1979, p. 43.

¹¹ Scrive Hobsbawm che “gli uomini che per primi si diedero il nuovo nome di ‘nazionalisti’ furono invero spinti non di rado all’azione politica dall’esperienza della sconfitta militare del loro paese, come Maurice Barrès e Paul Deroulède dopo la vittoria tedesca del 1870-71 sulla Francia e Enrico Corradini dopo la sconfitta anche più cocente dell’Italia per mano dell’Etiopia nel 1896” (E.J. HOBSBAWM, *L’età degli imperi, 1870-1915* (Laterza), trad. di F. Salvatorelli, Milano, Mondadori, 1996, p. 185).

¹² Così diceva un loro manifesto datato “Roma, 6 marzo 1896” ma non meno duro fu il radicale «Secolo» di Milano per il quale “Se Crispi, il maledetto, non verrà scacciato, come si scaccia il ladro e l’assassino, vorrà dire che in Italia non vi è più coscienza né norme” (così «Il Secolo-Gazzetta di Milano», 3-4 marzo 1896).

¹³ Si vedano, solo esemplificativamente, le cronache de «Il Corriere della Sera» del 3 marzo 1896 di tono triste e melanconico, e de «Il Mattino» del 5-6 novembre 1896, assai più preoccupato: al riguardo G. PESCOSOLIDO, *Il dibattito coloniale nella stampa italiana e la battaglia di Adua*, «Storia contemporanea», n. 4, 1973.

¹⁴ Così D. FARINI, *Diario di fine secolo* cit., II, pp. 865-869.

del 10 febbraio 1901) ma in buona parte ancora analfabeta, soprattutto nell'Italia meridionale.

Non erano stati facili, per l'agricoltura, i primi anni '90, frenati dalla guerra commerciale con la Francia, dalla concorrenza transoceanica nella produzione dei cereali, specie del frumento e dalla scarsità di capitali,¹⁵ ed essi erano stati appesantiti anche dalla crisi edilizia e dell'industria, dal crollo del Credito Mobiliare,¹⁶ dalla liquidazione della Banca Romana e poi ancora da una lunga serie di scandali – in cui parve dovesse sprofondare quasi tutto il mondo politico – dalle forti tensioni sociali, dai marcati flussi migratori, dai rinnovantesi stati d'assedio.

Nei fatti, “un povero, in Italia, non fu mai così povero come tra il 1881 e il 1900”,¹⁷ e la ricchezza privata totale, nei primi anni '90, continuò a diminuire e questa diminuzione, ancora visibilissima in tutto il paese nel periodo 1894-1899”,¹⁸ aveva una pesante incidenza sui già poveri livelli di alimentazione e sui consumi più popolari: solo indicativamente nel 1895-96 il consumo individuale medio e annuo del grano fu inferiore a quello del 1885-86, il consumo del tabacco a quello del 1863, il consumo del petrolio a quello del 1886-87 e il consumo dello zucchero a quello del 1871.¹⁹

Quegli stessi anni, però, in positivo registravano il generale miglioramento delle condizioni igieniche e sanitarie dei centri abitati (anche per effetto della legislazione crispina e in particolare della legge 22 dicembre 1888), la diminuzione della mortalità, in particolare quella infantile e per malattie infettive, nonché la tenace campagna contro la malaria che, fino al 1895, aveva procurato mediamente quindicimila morti all'anno.²⁰

Né potevano sottacersi il sofferto e altalenante miglioramento dei conti pubblici, la creazione della Banca d'Italia, il riordinamento del sistema bancario, la nascita della 'Commerciale' e del 'Credito Italiano' (non tanto due nuo-

¹⁵ Si veda G. VALENTI, *Il dazio sul grano e l'agricoltura italiana*, Bologna, Zanichelli, 1898.

¹⁶ Si veda M. PANTALEONI, *La caduta della Società Generale di Credito Mobiliare Italiana*, «Giornale degli economisti», 1895.

¹⁷ C. BARBERIS, *Le campagne italiane* cit., p. 337, per il quale “è sintomatico che l'agitazione socialista (mai comunque promossa a rivoluzione) s'incendi proprio nel momento in cui il proletariato rurale tocca il suo più basso livello di vita” (*ivi*, p. 337).

¹⁸ Si veda G. SENSINI, *Le variazioni dello Stato economico* cit., p. 315.

¹⁹ Si vedano L. BODIO, *Indici misuratori del movimento economico in Italia*, Roma, 1896, p. 16 e G. SENSINI, *Le variazioni* cit., p. 133 e *ivi* la descrizione delle condizioni di vita degli operai e dei contadini, con i dati sui prezzi dei più importanti generi alimentari (grano, carne, vino), dei tessuti e delle pigioni (pp. 127-146).

²⁰ Si veda G. COSMACINI, *Malattia e sanità*, in *Guida all'Italia contemporanea*, a cura di M. Firpo, N. Tranfaglia, P.G. Zunino, 5 voll., Milano, Garzanti, 1998, III, pp. 294-297.

ve banche ma due banche nuove), il rafforzamento della cooperazione,²¹ il rientro da Parigi, per effetto delle misure adottate da Giolitti nel 1893, di almeno una parte della rendita italiana.

Sul versante più propriamente economico “se con il 1895, gli anni più critici erano passati”,²² a far data proprio dal 1896 si registravano ulteriori segni positivi che, confortati dai dati, consentivano di scrivere, già allora, ma da posizioni di assoluta minoranza, che “l'albero del capitalismo moderno ha ormai messo radici in Italia e cresce”.²³ In effetti, a prescindere dalle speranze di un socialista riformista nella parallela crescita della classe operaia, sembravano emergere le condizioni che consentiranno, all'economia italiana, di agganciare, negli ultimi anni del secolo, il treno della ripresa dell'economia mondiale²⁴ e dare avvio a quella che è stata definita “la rivoluzione industriale italiana”.²⁵

3. I PROFETI DI SCIAGURE

I segni positivi non valevano, però, a tranquillizzare quanti temevano la prospettiva e il pericolo di una gravissima crisi politica, che, al di là delle difficoltà contingenti, compromettesse il ruolo-guida della classe politica liberale.

Ma ancora più inquietanti per i conservatori erano i segni che venivano dal profondo: la crisi dell'individualismo, il delinearsi della società di massa, la democratizzazione del paese, l'avvento di una classe operaia cosciente di sé, la mobilità sociale e l'allentamento della famiglia borghese, rispecchiata da una qualche emancipazione femminile e dall'emersione, come categoria separata e più indipendente, dei ‘giovani’ (le parole ‘gioventù’ e ‘modernità’ diventarono quasi intercambiabili), cosa che, a sua volta, ebbe una forte influenza sulle arti e sulla letteratura.

E poi ancora: l'interesse per la psicologia, la divulgazione delle opere della nuova sociologia, la riflessione sulla classe politica di Mosca, la teoria delle *elites* di Pareto, la lenta corrosione dei fondamenti ideologici del positivismo, italiano e non. Accadeva, così, che si gettassero i semi del primo nazionalismo italiano e che, con il dibattito sulla crisi del marxismo, che vedeva in Antonio

²¹ Si veda M. FURNASARI – V. ZAMAGNI, *Il movimento cooperativo in Italia. Un profilo storico-economico (1854-1992)*, Firenze, Vallecchi, 1997, pp. 41-77.

²² Così G. LUZZATTO, *Gli anni più critici dell'economia italiana (1888-1893)* cit., p. 420.

²³ Così G.A. MODIGLIANI, «La Critica Sociale», 1898-99, pp. 88-90.

²⁴ Si veda G. PESCOLILLO, *Unità nazionale e sviluppo economico* cit., p. 246.

²⁵ Si veda R. ROMEO, *Breve storia della grande industria in Italia, 1861-1961*, Rocca San Casciano, Cappelli, 1961, p. 52.

Labriola e Benedetto Croce interlocutori attenti, accanto al socialismo di impianto positivista, proprio del nucleo dirigente del nuovo partito, si cominciarono a delineare anche nuove sollecitazioni.

Insomma crisi, se non fine dell'età liberale²⁶ con bilanci spesso amari e duri della realtà lasciata alle più giovani generazioni. Crispi era l'ultimo esponente di quegli uomini che avevano "cominciato così bene e finito così male l'opera loro": "Le istituzioni e il regime di libertà sono rappresentati da una dittatura", il "rinnovamento politico da un regime parlamentare corrotto" si diceva e si scriveva.²⁷ Tra gli anni settanta dell'Ottocento e il primo decennio del Novecento divenne un genere di largo consumo il romanzo parlamentare²⁸ la cui cifra narrativa obbligata era il rifiuto della politica come arte della corruzione e dell'imbroglione e fu tutto un fiorire di giornali e di riviste di polemica antiparlamentare, «Le Forche caudine», il «Nabab», il «Messaggero illustrato», la «Cronaca bizantina».

Si descrisse assai bene la frattura, anche generazionale, fra i monarchici più vecchi che, abituati alle lotte e alle persecuzioni, spesso vissute assieme ai repubblicani, ondeggiavano fra la monarchia liberale e qualche simpatia per la democrazia, e i giovani monarchici che avevano, per la politica, scetticismo e disgusto perché dominata "da una canaglia che, spoglia di studi, d'ingegno e di carattere, per via di brogli politici soverchia ogni studio, ogni impegno, ogni carattere".²⁹

Per converso, erano in via di esaurimento le antiche dispute politiche – la Sinistra era da anni diventata ceto di governo – mentre più il Risorgimento si allontanava (e coloro che l'avevano fatto morivano) più le riflessioni, non sempre disinteressate, sul modo in cui si era realizzato alimentavano nuove contrapposizioni.

Che esse fossero suscitate dai cattolici intransigenti, che tanto insistevano sul contrasto fra 'paese legale' e 'paese reale' per rappresentare la ristrettezza del consenso ottenuto dal nuovo Stato, che esse fossero innestate dalla onesta riflessione sulle obiettive, miserabili condizioni delle plebi contadine, in specie meridionali, lontane per ciò stesso dalle aspirazioni dei gruppi liberali, sempre più si era insistito e si insisteva, dagli anni Ottanta, sulla scarsa partecipazione delle masse alla fondazione del nuovo Stato, sulla mancanza di un'effettiva ri-

²⁶ "Non caduta ma combattuta e contrastata l'ultima e più matura religione, quella storica e liberale", scrive B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 252.

²⁷ Non si tratta di libelli estremisti ma di espressioni che si rinvengono in romanzi di un secolo fa firmati da Carlo Dossi, Leone Forti, Gaetano Carlo Chelli ed Enrico Onofrio.

²⁸ Si veda A. BRIGANTI, *Il Parlamento nel romanzo italiano del secondo Ottocento* cit.

²⁹ Così G. MOSCA, *Sulla teoria dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Torino, 1884, ora in *Scritti politici*, a cura di G. Sola, Torino, UTET, 1982, I, pp. 508-509.

voluzione onde il processo unitario era sostanzialmente riconducibile ad un 'conquista regia': e questo diventerà un insopportabile *refrain*.

Ne scaturì un impietoso, sostanziale disdegno per il Risorgimento incompleto e viziato, per il modo in cui l'Italia era divenuta uno Stato, e questo appiccio non solo proiettava la sua ombra nel futuro, ma faceva vacillare la fede nell'Italia così com'era.

Nuove non erano, certo, le polemiche contro il governo rappresentativo e contro i mali del parlamentarismo ma, con il passare degli anni, i conservatori sempre più criticavano "i regimi a tendenza democratica, accusati di incapacità decisionale, di inefficienza amministrativa, di mancanza di fermezza nei confronti delle agitazioni operaie".³⁰

Sembravano cadere nel vuoto le parole di chi svolgeva una appassionata e argomentata difesa del Parlamento (pur osservando con grande acutezza, che "... manca tra noi l'elemento integrante d'ogni buon governo libero: la pubblica opinione")³¹ e di chi, come Francesco Saverio Nitti, dalle pagine della «La Riforma Sociale», cercava "di convincere le classi prevalenti" italiane ad abbandonare la retorica e la reazione per l'efficienza e le riforme, attraverso un bagno di scienza, di cultura positiva, di irreprensibili modelli stranieri.³² Soggiungeva Nitti che "il solo male vero che ha l'Italia è la poca fiducia in se stessa poiché ella ingrandisce a torto il passato e non vede con serietà il presente" mentre "tranne la Germania e l'Ungheria nessun paese in paragone di ciò ch'era, ha tanto progredito quanto l'Italia la cui unità politica ci ha dato tutte le cose migliori che noi abbiamo: la supremazia del potere civile, il risveglio della coscienza individuale".³³

Prevaleva il convincimento, "una fede negativa", che il paese marciasse verso una nuova e più grande decadenza.

Era il tempo dei profeti di sciagure per le nazioni latine. Adua e i fasti della vita interna italiana, Cuba e il crollo dell'impero coloniale spagnolo e il separatismo catalano, le convulsioni francesi del dreyfusismo e poi gli scandali del Panama; e viceversa, i progressi della scienza e tecnica e forza politica tedesca, il luminoso splendore dell'Inghilterra vittoriana e imperiale, lo slancio giovanile della società nord-americana animata dall'ideale roosveltiano della *stremous life*.³⁴

³⁰ Così S. MASTELLONE, *Storia della democrazia in Europa dal XVIII al XX secolo*, Torino, Einaudi, 1993, 2ª ed., p. 157 e spec. p. 215.

³¹ Così G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno cit.*, II, p. 436.

³² Così F. BARBAGALLO, *Francesco S. Nitti*, Torino, UTET, 1984, p. 53.

³³ Così F.S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, Napoli, 1900 ora in *Scritti sulla questione meridionale cit.*, II, pp. 415-427.

³⁴ Così G. VOLPE, *Italia moderna cit.*, I, p. 336.

Ma non si trattava solo delle tradizionali paure dei conservatori verso la crescita e le regole della democrazia o dei timori di antichi patrioti preoccupati della saldezza del nuovo Stato, come Francesco Crispi che, in un colloquio con il Sovrano, il 25 novembre del 1893 disse:

Tutti vedono ormai avvicinarsi la rivoluzione. A Milano parlano di Repubblica cispadana, cioè di un governo locale che sarebbe la rottura dell'Unità.³⁵

Si dubitava che lo stato liberale fosse divenuto inadeguato a rispondere alle sfide di una realtà sempre più articolata e al suo interno fortemente conflittuale e anche in ambienti avanzati si formulavano, in quegli anni, previsioni pessimistiche sull'ordinamento economico, sociale e politico esistente pronosticando, sulla base di talune analogie storiche, che la società e lo Stato italiani erano giunti a una svolta rivoluzionaria, da alcuni auspicata da altri temutissima.

4. LA MANCANZA DI UN PARTITO LIBERALE E LE MINACCE ALLO STATO NAZIONALE E LAICO: I 'NERI'

Su questo sfondo la sconfitta di Adua e la conseguente umiliazione di tutto un ceto politico calarono su una borghesia 'instabile, inquieta'³⁶ e divisa tra i contrari alle imprese coloniali crispine e quanti, soprattutto nella capitale e nelle città del Sud, avevano nutrito gli stessi sogni di grandezza di Crispi.

Ne trasse nuovo alimento la paura per la minaccia dei 'neri' e dei 'rossi' all'esistenza dello Stato unitario.

Una minaccia cui i liberali non riuscivano a contrapporre (e non potevano) un grande partito liberale spesso invocato e mai organizzato: il rifiuto radicale del governo di partito, in quel modello costituzionale, comportava, infatti, l'altrettanto radicale rifiuto del partito politico, onde

I primi (i liberali), si è scritto con formula efficacissima, costruirono lo Stato e non il partito; gli altri (repubblicani, socialisti, cattolici) costruirono i partiti di massa che nacquero come antistato.³⁷

³⁵ La citazione è tratta da S.F. ROMANO, *L'Italia del Novecento*, 2 voll., Roma, Biblioteca di storia patria, 1965, I, pp. 13-14.

³⁶ Così in una lettera di Antonio Labriola a Sorel del 15 settembre 1897 in A. LABRIOLA, *La concezione materialistica della storia*, Bari, Laterza, 1953, p. 283.

³⁷ Così A. CARDINI, *Il grande centro. I liberali in una nazione senza stato: il problema storico dell'"arretratezza politica"* (1796-1996), Bari-Roma, Manduria, 1996, p. 77.

Per i borghesi, che si sentivano assediati ma, impossibilitati a organizzarsi, non potevano impedire la organizzazione degli altri, non si trattava certo di fantasmi.

Essi avevano la percezione che nello Stato, non nella società, poteva essere riconosciuta l'unica espressione unitaria della pur breve storia d'Italia, ma anche che a quello Stato, nazionale e laico, erano e rimanevano estranee forti componenti della società stessa.

Dovevano suonare ben ostili alle orecchie di chi aveva fatto il Risorgimento, e ne custodiva la memoria, le parole di uno Sturzo giovane che, con un linguaggio ben diverso da quello che userà anni dopo, il 20 settembre 1897 scriveva: "Ogni comunello, per piccolo che sia in quel giorno funesto, mette fuori i cenci "tricolori".³⁸

Quanto ai cattolici, negli anni erano andate perdendo consenso le posizioni dei conciliatoristi inclini al rosminianesimo e, come si è ricordato, si erano consolidate le posizioni degli intransigenti che trovarono la loro forma organizzativa nell'Opera dei Congressi, promossa dal convegno di Venezia del giugno 1874 e fondata ufficialmente nel 1875 al fine di coordinare le molteplici associazioni cattoliche sorte sul territorio nazionale.³⁹

Associazionismo che, negli anni dell'egemonia crispina, aveva trovato una nuova ragione di vita (non più solo nell'ostilità verso le élites liberali e borghesi, ma) negli obiettivi delineati dall'enciclica *Rerum novarum* promulgata, nel 1891, da Leone XIII: per interpretare da protagonisti lo spirito e le contraddizioni del nuovo tempo occorreva, in nome del bene comune, "una vita economica cristianizzata" contro la "cupidigia dei capitalisti" e l'"odio di classe che la concentrazione della ricchezza provocava tra i lavoratori".

Ebbene proprio gli anni '90 furono quelli di massima crescita del movimento inquadrato nell'Opera (a essa nel 1896 aderì un'altra delle associazioni di maggior rilievo politico, la federazione universitaria cattolica italiana) tant'è che quando, tra l'agosto e il settembre del 1897, si svolse il congresso di Mi-

³⁸ La frase è riportata da A.C. JEMOLO, *Chiesa e stato* cit., p. 419.

³⁹ Spadolini (*L'opposizione cattolica* cit., pp. 107-110) ha ricordato le mirabili pagine nelle quali Chabod avverte l'importanza, nel periodo successivo al '70, dei "battaglioni dell'Azione cattolica" che forniscono, all'azione di riconquista della Chiesa, "la base laica devota e sottomessa non più riotosa alla maniera del Ricasoli", sottolinea il valore e l'importanza politica di un "clero tenuto rigidamente in pugno dal potere centrale e costretto ad una ferrea disciplina dal dogma dell'infallibilità" e soggiunge che "l'arma più potente" di una tale lotta, di una tale controffensiva fu l'Opera dei Congressi, quell'organizzazione di clericalismo intransigente che si inserisce nella vita del paese, con un programma di reazione contro lo Stato unitario che non consente abbandoni né debolezze (si veda F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896* cit.).

lano, l'Opera contava su 189 comitati diocesani, 3892 comitati parrocchiali, 708 sezioni giovanili, 17 circoli universitari, 588 casse rurali, 688 società operaie.

Insomma un'imponente organizzazione la cui voce era diffusa da ventiquattro quotidiani e centocinquantacinque periodici⁴⁰ tant'è che Gaetano Salvemini, nel 1898, ma prima dei fatti di Milano, pronosticò, sulla rivista di Turati, che il partito cattolico, quando si fosse deciso a partecipare alla vita politica italiana, avrebbe avuto un grande avvenire per il suo grande seguito anche e più nei ceti popolari.⁴¹

È ben comprensibile, alla luce di questa conclamata forza, che parte della borghesia liberale ondeggiasse, al di là delle requisitorie,⁴² tra le richieste di provvedimenti contro le organizzazioni clericali e i preoccupati accenni alla necessità di difendere assieme l'ordine sociale vigente. Proprio Crispi, nel 1894, aveva sottolineato, in un "momento dolorosamente critico" della società italiana, l'esigenza che società civile e società religiosa procedessero assieme "per ricondurre le plebi traviate sulla via della giustizia e dell'amore" e per combattere la 'setta infame', sbucata "dalle più nere latebre della terra" e inalberante una bandiera sulla quale stava scritto "nè Dio nè Capo".⁴³

5. ... E I 'ROSSI'

"Lentamente, con progressione continua e sicura, l'orrore della 'superstizione' perdette forza e meno morse gli animi, e più cominciò a morderli la paura dei moti di piazza delle plebi".⁴⁴

L'ordine delle paure si andava rovesciando e i conservatori tendevano la mano ai clericali. Lo stesso Giolitti era stato colpito da questa conversione e, in un discorso a Dronero, nell'ottobre del 1893, aveva apertamente lamentato la "tendenza della parte più conservatrice dei nostri partiti costituzionali a fare alleanza col partito clericale" e aveva criticato la comune convinzione che

⁴⁰ Si veda G. DE ROSA, *Storia del movimento cattolico* cit., I, p. 281.

⁴¹ Si veda L. VALIANI, *Questioni di storia del socialismo*, Torino, Einaudi, 1975, p. 142.

⁴² De Viti de Marco notò "la loquacità banale dei discorsi ufficiali tenuti nel corso dei banchetti, dove venivano lodate le tante rivoluzioni retoriche del passato" e con fine ironia sottolineò che al grido di "viva il papa re" non si sapeva contrapporre che "viva Giordano Bruno" con la differenza che "Giordano Bruno è morto e il Papa è vivo" (cit. da A. CARDINI, *Antonio De Viti de Marco*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 86).

⁴³ Così Francesco Crispi in un discorso pronunciato a Napoli il 10 settembre 1894.

⁴⁴ F. CHABOD, *Storia della politica estera* cit., p. 277.

non vi potesse essere un "vero partito conservatore" in Parlamento "finché il partito clericale" non avesse partecipato "alla vita politica".⁴⁵

Di contro, anchel'intransigentismo cattolico, pur polemizzando duramente contro lo Stato liberale, ateo, usurpatore, corrotto e privo di consenso popolare, nonostante il doppio volto di Leone XIII, conciliante con la Francia, con la Germania e non solo con esse, e assai più duro con l'Italia, non sembrava potesse minacciare uno Stato unitario, saldamente affermato nel contesto internazionale e mirare alla ricostituzione del potere temporale. Esso, semmai, minacciava la classe dirigente che quello Stato aveva improntato di sé ma, al riguardo, non bisogna dimenticare che la partecipazione alle elezioni amministrative attenuava le separatezze che avrebbero potuto scaturire da un intransigentismo vissuto con uguale e intensa rigidità: alle comuni origini sociali borghesi si sommavano, soprattutto nelle città, l'intreccio di rapporti familiari, le relazioni di interessi e di affari e, per l'appunto, la compartecipazione al governo delle comunità locali.

In sintesi, mentre nei primi trent'anni dall'unità d'Italia i timori maggiori si erano avuti sul versante dei clericali, dei 'neri', del papato, nell'ultimo decennio del secolo la prospettiva era in parte mutata anche perché, se l'agitazione clericale fra le plebi, in senso ostile alla borghesia liberale, precedette quella dei primi socialisti, l'organizzazione operaia cattolica seguì quella socialista e cominciò, anzi, con uno sforzo per limitarne la diffusione.

Nell'emersione del movimento socialista avevano giocato un ruolo la riforma elettorale del 1882, che aveva valorizzato la presenza e le scelte politiche dei primi ceti operai urbani, l'abbandono delle posizioni di anarchismo, la sempre più marcata distinzione tra la politica socialista e i progetti e l'azione della democrazia radicale o repubblicana,⁴⁶ e poi ancora la diffusione nelle campagne,⁴⁷ la fondazione di autorevoli riviste, quali la «Critica Sociale», la nascita di un partito organizzato e un fervore di religiosità laica nei capi del socialismo che "apparvero veramente come dei 'profeti disarmati' o meglio armati solo d'una profonda convinzione e d'un caldo senso umano".⁴⁸

⁴⁵ G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., p. 159.

⁴⁶ Si veda la lettera di F. TURATI, *Ai compagni* nel Congresso di Ravenna del 19 ottobre 1890, in *Filippo Turati giovane, Scapigliatura, positivismo, marxismo*, a cura di L. Cortesi, Milano, ed. Avanti, 1962, pp. 414-418.

⁴⁷ Così L. PRETI, *Le lotte agrarie nella valle padana*, Torino, Einaudi, 1955, p. 111; al riguardo anche C. BARBERIS, *Le campagne italiane dall'Ottocento a oggi* cit., p. 336.

⁴⁸ Così C. MORANDI, *I partiti politici nella storia d'Italia*, con pref. di G. Spadolini, a cura di L. Lotti, 9ª ed., 1ª rist., Firenze, Le Monnier, 1978, p. 43 e *ivi* la descrizione dell'opera di Camillo Prampolini, eletto nel collegio rurale di Guastalla, di Nicola Badaloni eletto dai lavoratori agricoli del Polesine, di Carlo Azimonti da operaio tessile a sindaco di Busto Arsizio, di Rinaldo Rigola da falegname a deputato e segretario della Confederazione del lavoro (*ivi*, p. 44).

Vennero anche notevoli successi elettorali e alla predominanza dei socialisti nelle associazioni operaie, nelle Camere del lavoro, nel movimento corporativo, si accompagnò la maggiore presenza nelle istituzioni, nelle prime amministrazioni comunali conquistate da blocchi democratici.

Nella stessa Camera dei Deputati, se nel 1890 quattro deputati erano stati eletti nelle liste radicali e repubblicane, nel 1892 i socialisti avevano ottenuto, con 27.000 voti, sei deputati e, nel 1895 (con i voti saliti a 77.000), dodici: di lì a poco, nella primavera del 1897, i voti sarebbero ancora aumentati a più di 130.000 e i deputati a sedici.

Proprio questi successi preoccupavano e più ancora i progetti che, alimentati dalle grandi speranze internazionalistiche, restavano connotati, si diceva, da un carattere antinazionale⁴⁹ ed erano volti alla realizzazione di uno Stato socialista col conseguente abbattimento del potere della classe borghese. Né valeva osservare che i socialisti, e gli intellettuali tra loro, pur convinti della netta differenza tra la cultura democratica e progressista, ma borghese, e la dottrina del socialismo, erano anche consapevoli dei limiti e dell'imaturità del nascente movimento operaio: predicavano, quindi, l'esigenza di procedere lentamente, sentivano forte la preoccupazione di educare, con opera assidua e tenace, le masse e preferivano presentarsi alle prove elettorali con un programma minimo confidando così di inserirsi costruttivamente nella vita parlamentare.

Si replicava, infatti, sul finire del secolo, che quanto più le idee socialiste penetravano nella società civile, tanto più i 'rossi', proprio perché gradualisti, erano pericolosi per chi avesse a cuore l'ordine costituito.

Pericolosi, si soggiungeva, perché se di interessi e passioni si poteva parlare essi si erano rifugiati nel socialismo che viveva la sua età dell'oro come impegno, come fede, come mito.

Pochi i socialisti militanti, a contarli, ma in crescita. Comparivano gruppi e circoli anche in regioni refrattarie, si moltiplicavano giornali e giornalisti, si entusiasmarono i giovani ma anche 'i professori'⁵⁰ e una parte della stessa

⁴⁹ In alcune intense pagine Morandi, ricordato che il socialismo dei primi tempi ebbe due volti, antimilitarista l'uno, patriottico l'altro, scrive: "Ma se i socialisti commisero l'errore di voler concedere troppo poco ... a taluni valori ideali e al riconoscimento di concrete esigenze della posizione dell'Italia in Europa, tuttavia furono proprio essi a recare nella vita unitaria della nazione un contributo di prim'ordine. Fu il partito socialista che sciolse definitivamente la mentalità municipale, che si pose con la sua organizzazione su un piano del tutto nazionale, che diede alle competizioni elettorali il respiro di una lotta che investiva l'intero paese senza frazionarsi in conventicole di regime o di campanile" (C. MORANDI, *I partiti politici* cit., pp. 41-42).

⁵⁰ Per la illustrazione della diffusione del socialismo tra gli studenti e i professori, con una puntuale indicazione degli accademici, degli artisti, degli scienziati si veda R. MICHELS, *Storia critica del movimento socialista italiano fino al 1911* (Laterza, 1926), introd. di G. Sabbatucci, Roma, Il Poligono, 1979, pp. 187-202.

borghesia, già liberale o liberaleggiante, poi democratizzante, era, adesso, socialisteggiante: tanto da creare negli stessi socialisti la deterministica certezza della vittoria ineluttabile del 'libero pensiero'.

Tanto più pericolosi, si constatava, perché organizzati (non con il tradizionale sistema dei notabili, ma) in circoli e società che esercitavano un forte potere elettorale, non per rapporti personali, familiari e professionali, ma in virtù del loro carattere associazionistico e (perché) guidati o da intellettuali politicizzati, pronti a inseguire sogni chimerici e pericolosi o da spregiudicati e ambiziosi organizzatori, fra i quali incominciavano a emergere i dirigenti sindacali.

E quanto più prendeva consapevolezza di doversi confrontare con una concorrenza organizzata, con il proletariato di fabbrica, e non più con una piccola borghesia ideologicamente subalterna, una parte almeno della borghesia liberale era portata "a sviluppare suggestioni militaristiche, colonialistiche e antilibertarie".⁵¹

6. L'OPPOSIZIONE A CRISPI TRA VALORI, INTERESSI E UNA PUNTA DI RETORICA

Le emergenti 'suggestioni' colonialistiche non erano piaciute e non piacevano a chi, anche in sede accademica,⁵² denunciava (e aveva denunciato) l'incremento delle spese militari⁵³ la cui misura, negli anni connotati dall'egemonia di Crispi, aveva superato mediamente il 25 per cento della spesa totale mentre con la Destra storica era scesa dal 30 per cento del 1866 al 19 per cento nel 1876 e con i governi Depretis si era assestata sul 19,9 per cento. Per non dire dei 125 milioni spesi in Africa nel solo esercizio 1895-96 cui dovevano aggiungersi il costo della battaglia di Adua (175 milioni), i 10 milioni dati a Menelik per il riscatto dei prigionieri, nonché l'onere, sul debito, delle numerosi pensioni liquidate alle famiglie dei morti nella disgraziata guerra.⁵⁴

Questi fatti alimentavano l'anticolonialismo italiano ma il dissenso, rispetto alla politica crispina, non era solo del partito socialista e degli ambienti e delle organizzazioni cattoliche. Anche una parte consistente e qualificata dell'opinione pubblica moderata, in particolare lombarda e milanese,⁵⁵ ondeg-

⁵¹ Si veda M. MERIGGI, *La borghesia italiana* cit., p. 161 e spec. 184.

⁵² Si veda la prefazione alla prima edizione (giugno 1893) di F. FLORA, *Manuale della scienza delle finanze* cit., p. XXXI.

⁵³ Nel decennio 1890-1900 le spese per i servizi pubblici ammontarono a 2.108 milioni, quelle militari a 3.438 milioni oltre a 276 milioni per la colonia Eritrea.

⁵⁴ Si veda E. CORBINO, «La Riforma Sociale», anno V, IX, 1898, p. 79.

⁵⁵ Per la descrizione dell'articolata società milanese, i moderati, i radicali, i socialisti, i repub-

giando tra valori (l'autogoverno, la buona amministrazione, la moderazione fiscale e l'attenzione per le infrastrutture del territorio), interessi⁵⁶ e una punta di retorica aveva chiesto (e chiedeva) un mutamento degli obiettivi complessivi del paese: si batteva, quindi, per il ridimensionamento delle spese militari e del colonialismo⁵⁷ e, convinta che lo statalismo di Crispi fosse non solo autoritario e opprimente ma inidoneo a risolvere i diversificati problemi "delle diverse parti d'Italia", aveva riproposto e riproponeva anche il tema, caro non solo a essa,⁵⁸ delle autonomie.

Vale per tutti il riferimento allo scritto nel quale Colombo, che di quella borghesia imprenditoriale lombarda fu al contempo interprete e guida, invocò "Il decentramento amministrativo, che, inteso nel senso più largo, è l'unico mezzo per prevenire molte complicazioni e scongiurare molti pericoli nel futuro; ... è, ai miei occhi, la più efficace difesa dell'unità politica".⁵⁹

"L'accentramento appariva, infatti, come il mezzo usato per lo sfruttamento della laboriosa Milano da parte dei ladri meridionali e romani"⁶⁰ e non era, si soggiungeva, l'unico strumento.

Insomma "Crispi era sempre lo stesso", come scrisse Colombo, nel 1895, sul «Corriere della Sera» in un articolo (*Per una politica di raccoglimento*) che, già nei titoletti (*Il disavanzo avvenire, le entrate diminuiscono, politica di raccogli-*

blicani e i cattolici, e della sua influenza sulla società italiana si veda A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo (1896-1900)*, Milano, Sugarco, 1976, p. 15.

⁵⁶ In particolare i cotonieri, un gruppo importante nel mondo imprenditoriale lombardo, lamentavano il trattamento privilegiato riservato da Crispi ai settori cantieristici e siderurgici il cui entusiastico consenso alla politica di espansione coloniale e di aumento delle spese militari si alimentava di consistenti commesse, che finivano per gravare sui conti pubblici e quindi, si diceva, sulla pressione fiscale.

⁵⁷ Si veda G. ARE, *Prefazione a G. LICATA, Storia del Corriere della Sera*, Milano, Rizzoli, 1976, pp. VII-VIII.

⁵⁸ Un ruolo di primo piano era svolto dal gruppo dei repubblicani che si esprimeva attraverso «L'Italia del Popolo», il giornale milanese diretto da Dario Papa (su di lui, un repubblicano federalista, che era stato redattore del «Corriere della Sera», e sul suo giornale si veda A. LEPRE, *Italia, Addio? Unità e disunità dal 1860 a oggi*, Milano, Mondadori, 1994, pp. 78-82); nel numero del 16-17 febbraio 1895 si legge tra l'altro: "Lo Stato di Milano con meno impiegati, meno militari, meno parassiti, meno corruttori, meno corrotti, meno imbrogliatori, meno ladri dello Stato d'Italia..." (l'articolo è pubblicato per esteso in *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità a oggi*, a cura di C. Petraccone, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 109-115 e *ivi* considerazioni sull'avversione al siciliano Crispi anche dei democratici).

⁵⁹ Così G. COLOMBO, *Che cosa dovrebbe essere un partito conservatore in Italia*, in *Il Comune*, 24 febbraio 1890 oggi in *Industria e politica nella storia d'Italia* cit., p. 329 e spec. 341.

⁶⁰ F. FONZI, *Crispi e lo "Stato di Milano"* cit., p. 351: "I meridionali ribattevano colpo su colpo, scrive Lepre, ed era «Il Mattino» di Edoardo Scarfoglio a guidare la controffensiva" ("lombardo, scriveva, è sinonimo di ebreo") ma "il vero patriottismo si misurava con il pagamento delle imposte - replicava l'Italia del Popolo - e i milanesi pagavano 89,85 lire a persona a fronte della media nazionale di 47,95, cosa di cui cominciavano a essere enormemente seccati" (cit. da A. LEPRE, *Italia, Addio?* cit., pp. 80-81).

mento ci abbisogna, riduciamo le spese, la questione morale; il governo ha violato lo Statuto), delineava "i doveri del partito moderato" che "doveva difendere le istituzioni parlamentari" perché "non ne sentiremo la mancanza che dopo qualche anno di dittatura, ma allora le invocheremo invano".⁶¹

7. LE DIMISSIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO TRA IL CINISMO DEL MONARCA E LA FINE DELLA "VIA CRISPINA AL PROGRESSO NAZIONALE"

Che la sconfitta e la caduta della monarchia fossero il segno della vendetta divina⁶² o l'esito di una spinta rivoluzionaria o della disaffezione di una parte importante del paese occorreva evitare che "Crispi fosse l'affossatore di Casa Savoia" o che la sua fine apparisse come l'espiazione degli 'errori' e delle 'colpe' del Risorgimento.⁶³

Lo stesso re reputò, quindi, urgente "bloccare la crisi politica prima che si trasformasse in crisi istituzionale"⁶⁴ e potesse ferire profondamente la monarchia e le forze armate che rappresentavano i simboli più forti e, incarnando il sentimento unitario e nazionale, erano circondati "da una sorta di sacralità".⁶⁵

A un Umberto 'sfatto' ("Fa pietà, egli parla di abdicare")⁶⁶ non fecero velo né il debito che la sua Casa aveva per Crispi,⁶⁷ né l'amarezza di questi, che sperava ancora nel rigetto delle dimissioni, né l'abbandono di un 'fedele servitore' la cui politica africana il re aveva condiviso e sostenuto: nel mese di giugno lamenterà che "egli nascose la verità al Re e ai ministri durante la crisi in Abissinia".⁶⁸

⁶¹ Così sul «Corriere della Sera» del 18-19 aprile 1895 oggi in G. COLOMBO, *Industria e politica* cit., pp. 407-422.

⁶² L'«Osservatore Romano», sposando la causa del cristianesimo copto si fece forte della sconfitta di Adua per indicare "che possa e che valga, anche sulle infuocate arene dell'Africa, la stella di Satana contro la croce di Gesù Cristo" (cit. da G. PESCOLIDO, *Il dibattito coloniale nella stampa italiana* cit., loc. cit., p. 704).

⁶³ «La Civiltà Cattolica» levò il dito contro l'uomo che aveva invano intimato a Leone XIII di "curvare la fronte dinanzi al Faraone italico" (si veda G. SPADOLINI, *I repubblicani dopo l'Unità*, Firenze, Le Monnier, 1972, 3^a ed. agg., pp. 176-177).

⁶⁴ Così U. LEVRA, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*, Milano, Feltrinelli, 1975, p. 8.

⁶⁵ Così F. VENTURINI, *Militari e politici nell'Italia umbertina*, «Storia contemporanea», n. 2, 1982, pp. 215 e 231.

⁶⁶ Così D. FARINI, *Diario* cit., II, p. 875.

⁶⁷ Crispi non mancava mai di ricordare i titoli della dinastia, l'unità, l'abolizione del potere temporale e poi ancora l'essere una 'monarchia rivoluzionaria' perché legittimata dal voto popolare espresso a suffragio universale con i plebisciti (si veda U. LEVRA, *Fare gli italiani* cit., p. 326); si vedano anche le pagine di G. VOLPE, *Italia moderna* cit., I, pp. 223-227.

⁶⁸ Così S. SONNINO, *Diario. 1866-1912*, 3 voll., a cura di B.F. Brown e P. Pastorelli, Bari, Laterza, 1972, I, p. 299.

Il 3 marzo Farini, presidente del Senato, disse al re, "il ministero è impossibile che si regga".⁶⁹

Vano fu il tentativo del presidente del Consiglio di mobilitare il patriottismo di coloro che, nel governo e nel paese, lo avevano sostenuto, come vano fu anche il tentativo di 'prorogare la Camera' per la contrarietà del sovrano.

Crispi, ridimensionato dalla campagna morale e dalla opposizione crescente dei socialisti, dei cattolici, dei milanesi, dei lombardi ma, più in generale, dei moderati (invocarono un nuovo governo anche un centinaio di senatori, riuniti in seduta privata), stretto tra la implacabile ostilità francese ("quasi cantarono il *De Profundis* all'Italia come grande potenza") e il "compiacimento, la letizia, il tripudio nella vecchia Austria",⁷⁰ assalito, insomma, da più parti, fu travolto.

Il 5 marzo 1896 – mentre si moltiplicavano, in molte città italiane, manifestazioni anticolonialiste al grido di 'Viva Menelik', 'Abbasso Crispi', che è riduttivo imputare a un paese debole e senza spina dorsale – si riunì la Camera.

L'aula e le tribune erano affollatissime. Il presidente del Consiglio entrò a testa bassa, narrano le cronache, oppresso, più vecchio e più bianco di sempre.

Gli sarà sembrato lontanissimo quel 7 agosto 1887 in cui, primo meridionale, esponente massimo del radicalismo risorgimentale, ministro degli interni nell'ultimo governo Depretis, aveva assunto la presidenza del Consiglio quasi di diritto, così salutato dal «Corriere della Sera»:

Appreziamo in lui il patriottismo, il coraggio, l'ardimento ... Appreziamo la sua maschia risolutezza [...]. Dopo il governo sociale del Depretis, dopo quel governo senza nocciolo, molle e lubrico come un mollusco che [...] aveva condotto il paese assonnato, provammo tutti un vero ristoro ai primi atti vigorosi del Crispi.⁷¹

Aperta la seduta, letto il processo verbale, quando il presidente gli diede la parola, Crispi comunicò le dimissioni del governo nelle mani del re: con lui, scrisse Oriani, "gli eroi se ne sono andati".

Era la liquidazione sua e del progetto politico cui si opponeva, ormai, uno schieramento assai vasto e politicamente composito: agli industriali delle regioni più avanzate del nord si univano i latifondisti siciliani, ma anche i socialisti, i repubblicani, liberali di destra e di sinistra e, ovviamente, i liberisti ortodossi.

⁶⁹ D. FARINI, *Diario* cit., II, p. 867.

⁷⁰ Così G. VOLPE, *Italia moderna* cit., I, pp. 294-295.

⁷¹ Così il «Corriere della Sera» del 14 febbraio 1888 e non era di certo un quotidiano di simpatie crispine.

8. LA DIFFICILE RICERCA DI UN SUCCESSORE IN UNA CLASSE DIRIGENTE DISORIENTATA E DIVISA: LA SECONDA CHIAMATA DI RUDINÌ

Trovare un successore a Crispi non fu facile anche perché, e non era una novità, mancava una qualsiasi designazione parlamentare e "il re voleva mettere i punti sulle 'i' sulla questione dei corpi d'armata".⁷²

Solo alla sera dell'8 marzo, tramontata definitivamente la speranza di un incarico a Saracco, il re chiamò il generale Ricotti, senatore, collare dell'Annunziata, già ministro della guerra con Lanza, con Minghetti e con Depretis, consapevole di non essere gradito a corte per essersi sempre opposto alla politica militare giudicata troppo costosa e poco efficiente ma che, proprio perciò, dava sufficienti garanzie di tenere l'organizzazione militare nei limiti del bilancio.⁷³

Il generale accettò di collaborare alla formazione del nuovo governo, ma, come il re già sapeva, indicò quale presidente del Consiglio il marchese di Rudinì,⁷⁴ gradito a tutto lo schieramento anticrispino e anche alla dirigenza e all'opinione pubblica moderata milanese e lombarda che usciva vincitrice nello scontro con Crispi.

Considerato il capo della Destra, già quando aveva formato il suo primo governo tra il 1891 e il 1892, aveva appoggiato il gabinetto Crispi nella repressione in Sicilia e nella restaurazione finanziaria, voluta da Sonnino, ma, dal dicembre del 1894 (dopo la famosa riunione nella Sala Rossa di Montecitorio), era guida e moderatore dell'opposizione anticrispina di destra e, al contempo, momento di saldatura, tramite Colajanni, con quella di sinistra.

Noto per il suo scarso entusiasmo africano (di qui una palese tiepidezza del re), e per un certo *animus* autonomista, quindi, in tutto questo, lontano da Crispi, nel marzo del 1896, dopo Adua, ponendosi come garante di un rapido ridimensionamento dell'avventura coloniale e di una politica di economie, di raccoglimento e di gradualità riforme, poteva trovare ampi consensi in una Camera certa che, ove fosse caduto Rudinì, Crispi sarebbe tornato vincitore.

Anche la maggioranza dei radicali confidava nei buoni rapporti tra il barone siciliano e Cavallotti, che tanto si era speso (non solo per la sconfitta del 'ministro disonesto',⁷⁵ ma anche) per la fine dei metodi autoritari e repressivi,

⁷² Il brano virgolettato è tratto da S. SONNINO, *Diario* cit., I, p. 259.

⁷³ Si veda «La Riforma Sociale», I, 1896, p. 459.

⁷⁴ Si veda M. BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudinì (1896-1898)*, Roma, Elia, 1976.

⁷⁵ La stampa radicale usò aggettivi anche più pesanti ma il dissenso non era solo morale era anche politico.

per un nuovo orientamento della politica estera (un minore triplicismo) e soprattutto per il sollecito scioglimento della Camera e per le nuove elezioni che avrebbero dovuto ridurre la forte rappresentanza crispina e accrescere la presenza radicale.⁷⁶

Il re si rassegnò malvolentieri a Rudinì, essendo il suo vero progetto quello di un governo di transizione che, smaltiti gli effetti di Adua, avrebbe dovuto cedere il passo ad altri.⁷⁷

9. IL NECESSARIO CONTENIMENTO DELLE SPESE E IN PARTICOLARE DI QUELLE MILITARI: IL PIANO DI RICOTTI E LA CADUTA DEL GOVERNO

Dei quattro governi che Rudinì costituì tra il marzo 1896 e il 1898⁷⁸ il primo – visto con favore anche dalla Sinistra di Zanardelli e Giolitti (perché guidato da un uomo ‘di sentimenti liberali’), dalla maggioranza dei radicali (‘il ministro galantuomo’ era una garanzia contro il ‘dittatore’) e da coloro che, in genere, speravano nella stagione “dei rimedi, cioè delle riforme legislative”, ma mal tollerato da Sonnino⁷⁹ (che intendeva semmai logorarlo, per succedergli) – ebbe vita brevissima. Concesse l’amnistia ai condannati politici per i fatti della Sicilia e della Lunigiana,⁸⁰ avviò, con due decreti del marzo e dell’aprile, l’elettività del Sindaco nei Comuni con meno di 10.000 abitanti e l’istituzione del Commissario civile per la Sicilia e manifestò l’intenzione di concludere la pace con Menelik.

Di più non riuscì a fare perché il governo cadde quando, stretto dagli oneri dell’avventura coloniale, Ricotti propose il riordinamento dell’esercito su dieci corpi d’armata, anziché dodici, e il contenimento delle spese militari nei limiti del bilancio 1896-97, ossia della complessiva somma di 235 milioni compresi 10 milioni per l’Africa. Il progetto incontrò, infatti, la forte ostilità di Umberto I, interprete anche del malcontento delle alte gerarchie militari e a

⁷⁶ Si veda *infra* e A. GALANTE GARRONE, *I radicali in Italia* cit., p. 34 sgg.

⁷⁷ Secondo Sonnino il re, il 12 marzo, gli disse “chiaramente che bisogna prepararsi a succedere a questo ministero”, al che il barone toscano gli rispose che avrebbe lavorato “a creare una situazione che non obbligasse il Saracco, in una emergenza, di andare forzatamente a Giolitti, a Zanardelli o all’estrema” (così S. SONNINO, *Diario* cit., I, pp. 265-266).

⁷⁸ Si veda diffusamente G. MARONGIU, *La politica fiscale nella crisi di fine secolo*, Roma, Archivio Guido Izzi, 2002, *passim*.

⁷⁹ Si veda *infra* al par. 15 e *amplius* A. CANAVERO, *Tra Crispi e Pelloux: Sidney Sonnino e la crisi di fine secolo*, in *Sidney Sonnino e il suo tempo* cit., p. 311.

⁸⁰ Si veda G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 54-56: a seguito di essa furono convalidate le elezioni di Barbatto, Bosco e De Felice.

fronte della decisione del Consiglio dei ministri di rinviare la riforma all'autunno, il 10 luglio Ricotti si dimise e con lui Costantino Perazzi, ministro dei lavori pubblici, Caetani, ministro degli esteri, Colombo, ministro del tesoro e Carmine, ministro delle Poste (i due milanesi favorevoli alla 'lesina').

L'11 luglio anche il presidente del Consiglio rassegnò le dimissioni.

10. IL SECONDO (DAL 1896) GOVERNO RUDINÌ E IL RUOLO DEL RIFORMISMO LUZZATTIANO

Lo stesso giorno Rudinì, avuta conferma dell'incarico, formò un governo che, per effetto dell'ingresso di Luzzati al tesoro, di Visconti Venosta agli esteri (il prestigioso rappresentante della Destra storica ritornava dopo vent'anni), di Prinetti ai lavori pubblici e del generale Luigi Pelloux alla guerra, poteva definirsi nuovo e risultava spostato a destra.

Era il preciso intento del presidente del Consiglio che voleva contenere la capacità di attrazione di Sonnino e costituire un grande schieramento conservatore, anche con l'aiuto dei cattolici, in grado, come disse, di vincere le imminenti elezioni e di salvare l'Italia dal collasso istituzionale.

Nel disegno di Rudinì v'era spazio, quindi, non solo per un politica di risanamento finanziario – che ponesse le premesse, sulla scia della ripresa mondiale, della nascita di nuove iniziative economiche e industriali – ma anche per alcune riforme economiche, sociali e istituzionali che togliessero spazio alle temute forze della sovversione.

Quanto alle prime Rudinì molto confidava “nella sapienza economica e nella immaginazione finanziaria” di Luzzatti⁸¹ per il quale il liberalismo aveva in sé la potenzialità per superare la crisi a condizione che, accanto al risanamento dei conti, e anche con l'intervento riequilibratore dello Stato, si rimettesse in moto il meccanismo di produzione della ricchezza, si ridesse fiducia agli operatori e ai risparmiatori, si incoraggiassero, presso gli operai e i contadini, le forme di mutualità e di cooperazione, in cui Luzzatti stesso era impegnato.⁸²

Se la politica fiscale di Crispi e di Sonnino aveva finito per rafforzare il peso del blocco agrario, l'attività culturale e politica a favore delle banche popolari aveva fatto di Luzzatti, nel corso di lunghi anni,⁸³ il sostenitore degli

⁸¹ Così L. LUZZATTI, *Memorie cit.*, II, p. 407.

⁸² Si veda C. GHISALBERTI, *Concezione dello Stato e idee costituzionali di Luigi Luzzatti*, in *Luigi Luzzatti e il suo tempo*, Atti del convegno internazionale di studio raccolti da P.L. Ballini e P. Pecorari, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arte, 1994, p. 25.

⁸³ Si veda G. ARE, *Luigi Luzzatti e il socialismo della cattedra in Italia*, in *Alle origini dell'Italia industriale*, Napoli, Guida, 1974, pp. 257-285.

interessi e delle possibilità di sviluppo di un 'piccolo capitalismo', fatto di fit-tavoli, grossi commercianti e artigiani, destinato a mettere profonde radici nella società italiana.

E non a caso Luzzatti sarà, in pari tempo, il negoziatore del trattato commerciale con la Francia⁸⁴ e il fautore delle misure in favore della piccola proprietà coltivatrice:⁸⁵ insomma un elemento di mediazione tra forze economiche e politiche essenziali per la conservazione dell'equilibrio sociale del paese.⁸⁶

11. IL COMMISSARIO CIVILE IN SICILIA E L'AMBIZIOSO, MA SFUMATO, PROGETTO DEL DECENTRAMENTO CONSERVATORE

Con riguardo alle riforme amministrative, il governo e Rudinì molto confidavano in quello che significativamente è stato definito il 'decentramento conservatore', un disegno volto a perpetuare l'egemonia politica dei ceti agrari tradizionali attraverso nuovi meccanismi istituzionali e il rinvirgamento dei poteri locali.

Sia ben chiaro nulla di riconducibile alle prospettive e ai progetti che, in tema di decentramento, erano divenuti uno dei cavalli di battaglia di forze e di uomini politici pur tra loro distanti.

I liberisti meridionali in effetti vi vedevano uno spiraglio per liberare il Sud dai sacrifici imposti dagli industriali del Nord alla sua agricoltura. Le città del Nord, soprattutto Milano, pensavano di assestare in tal modo un colpo decisivo al burocratismo, al parassitismo e all'inefficienza amministrativa degli organi centrali di cui ritenevano di sopportare il costo. Le sinistre, radicale e repubblicana (lo dissero Cavallotti e Colajanni durante il dibattito parlamentare per la istituzione di un Commissario straordinario per la Sicilia), tornavano a insistere sulla necessità di un decentramento regionale per rendere l'azione amministrativa più articolata e aderente alle necessità delle singole regioni e per compiere un ulteriore passo sulla via della democratizzazione degli organi dello Stato. I socialisti (lo disse Turati nella stessa occasione) intravedevano la possibilità di vedersi garantita, all'ombra di una larga autonomia degli organi periferici, "piena e intera libertà, libertà di propaganda, di pensiero, di associazione, di organizzazione".⁸⁷

⁸⁴ Si veda *infra* al par. 12.

⁸⁵ Si veda *infra* al par. 22.

⁸⁶ Si veda L. CAFAGNA, *Il Nord nella storia d'Italia* cit., pp. 75-76.

⁸⁷ Per la illustrazione delle diverse posizioni si veda P. BERTOLINI, *Note parlamentari intorno al problema regionale*, «Nuova Antologia», fasc. 149, 1 ottobre 1896, p. 460.

Rudini intendeva privilegiare, nei poteri locali, un rigenerato notabilato locale e allo scopo prevedeva la elettività dei sindaci anche nei Comuni con meno di diecimila abitanti (negli altri lo era dal 1888), la nomina di funzionari locali onorari scelti tra i maggiori censiti, la creazione di circoscrizioni regionali di governo con a capo un governatore di nomina regia, l'istituzione del voto plurimo amministrativo.⁸⁸

Insomma, se Crispi aveva puntato sulla egemonia di una borghesia unita in (e da) un progetto nazional-statalista, Rudini, con il suo disegno di decentramento, confidava di "restituire ai proprietari fondiari e ai maggiori censiti in sede locale quel predominio politico che era stato loro tolto sul piano parlamentare".⁸⁹

Perciò quando Rudini, con il regio decreto del 5 aprile 1896, nominò un Commissario per la Sicilia, in persona del conte Codronchi, molti videro in ciò l'inizio di una grande riforma amministrativa a base regionale.

Peraltro, quando la discussione, nell'estate del 1896, fu portata alla Camera, le misure per la Sicilia furono approvate solo come provvedimenti temporanei, mentre ogni tentativo di decentramento regionale fu bocciato, nel convincimento, di Giustino Fortunato, ma anche del di San Giuliano, di Sonnino, di Finali, che in Sicilia e nel Mezzogiorno "lo Stato è la sola forza sociale saldamente organizzata e veramente poderosa".⁹⁰

Un solo progetto, anche con l'appoggio dei radicali, fu definitivamente approvato alla fine di luglio del 1896, la elettività dei sindaci nei Comuni con meno di diecimila abitanti, l'unico destinato a durare.

È significativo, peraltro, che, in un progetto tanto ambizioso, non una parola fu dedicata al profilo fiscale, alle risorse.

E dire che Rudini era ben consapevole del problema tant'è che, allorquando, dieci anni prima, era intervenuto nella discussione sulla perequazione fondiaria aveva anche proposto una soluzione innovativa e moderna condensata nella seguente proposizione:

Noi dobbiamo ben presto provvedere al riordinamento delle finanze locali; e chi ha qualche conoscenza di questa materia sa bene che questo riordinamento non può ottenersi se non accordando ai corpi locali una più larga partecipazione ai tributi diretti. Ora abbandonando gradatamente ai comuni e alle province buona parte della fondiaria si sarebbero attenuate non poche difficoltà.⁹¹

⁸⁸ Per intendere le radici culturalmente importanti di questa ultima proposta si veda G. BEDESCHI, *Storia del pensiero liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1992, 2^a ed. ampl., p. 238 sgg.

⁸⁹ Così A. ROSSI-DORIA, *Per una storia del "decentramento conservatore": Antonio di Rudini e le riforme*, «Quaderni storici», n. 18, 1971, pp. 835-884: 842.

⁹⁰ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale nella crisi di fine secolo* cit., pp. 78-84.

⁹¹ Così A. DI RUDINI, nell'intervento alla Camera del 3 dicembre 1885 in *Catasto e perequazione. Discussione parlamentare* cit., I, p. 399.

Né una maggiore attenzione a questa problematica fu dedicata nella lunga e vivace discussione che si ebbe alla Camera e al Senato. Riemersero fortissime, e prevalsero, le diffidenze verso ogni tentativo di decentramento nel timore che i 'rossi' e i 'neri', i sovversivi si impossessassero per via periferica di quello Stato che non riuscivano a conquistare direttamente. Ma anche coloro per i quali lo Stato, nel Mezzogiorno la sola forza organizzata, non poteva abdicare a nessuna delle sue attribuzioni, non furono altrettanto rigorosi nel proporre un rin vigorimento della sua azione tutrice sugli enti locali, pur sapendo che essa era difettosa e pur conoscendo le soperchierie delle consorterie locali, specie nell'applicazione dei tributi.

Insomma quella forte maggioranza che, alla Camera, si pronunciò contro ogni regionalismo ancora una volta non comprese che un rin vigorimento della vita locale avrebbe avvantaggiato, e di molto, anche la compagine nazionale.

12. L'AVVIO DI UNA NUOVA POLITICA ESTERA E L'ALLENAMENTO DELLA TENSIONE CON LA FRANCIA: L'ABOLIZIONE DEI DIRITTI DIFFERENZIALI MARITTIMI E LA SOLUZIONE DELLA QUESTIONE TUNISINA

Felice fu, invece, l'avvio di una nuova politica estera, foriera di importanti, proficui risultati. Frutto, di certo, dell'opera di Visconti Venosta e, più in generale, di una linea che bene adeguò l'azione diplomatica italiana alla nuova situazione internazionale, modificata dall'alleanza franco-russa (1891-1893), dai primi contrasti fra Inghilterra e Germania (1895-96)⁹² e dall'intensificarsi delle conquiste coloniali.

Questo adeguamento si tradusse nella liquidazione delle conseguenze negative dell'avventura coloniale crispina e nell'adozione di una linea di condotta prudente ed equilibrata secondo la tradizione della Destra storica, cui Visconti Venosta apparteneva: "Le imprese coloniali, egli disse, non si possono considerare indipendentemente dalle condizioni e dai mezzi che sono necessari per renderle possibili".⁹³

Innanzitutto fu affrontato il problema della pace con l'Etiopia. Le trattative, dopo alcune difficoltà, si accelerarono alla fine dell'estate del 1896 e si

⁹² Sulla cordialità dei rapporti anglo-tedeschi l'Italia aveva edificato la propria politica estera nella seconda metà degli anni Ottanta: "Se la Germania e l'Inghilterra dovessero scontrarsi, aveva dichiarato il ministro degli esteri Blanc all'ambasciatore tedesco a Roma, von Bülow, l'Italia si sentirebbe come un bambino i cui genitori si stanno picchiando" (cit. da C. SETON WATSON, *L'Italia dal liberalismo al fascismo* cit., p. 206).

⁹³ Si veda F. CATALUCCIO, *La politica estera di Emilio Visconti Venosta*, Firenze, 1940.

conclusero ad Addis Abeba il 26 ottobre con un trattato che sancì l'annullamento di quello di Ucciali e il riconoscimento della colonia eritrea e dell'impero etiopico come Stato sovrano e indipendente. Fu stabilita, tra l'Etiopia e l'Eritrea, una frontiera provvisoria che, dopo lunghissime trattative, si trasformò (nel luglio del 1900) in un confine definitivo e, con una convenzione a parte, fu disciplinata anche la tormentata restituzione dei prigionieri italiani.

Liquidate le passività, emerse, sotto un diverso profilo, la capacità di Visconti Venosta di cogliere le profonde modificazioni degli equilibri mondiali.

Il nuovo ministro degli esteri (quali che fossero i sospetti di Berlino sul suo essere 'filofrancese') era ben lungi dal porre in dubbio la Triplice Alleanza, il cui trattato si era rinnovato tacitamente nel maggio del 1896: proprio un anno prima, pur riconoscendo "il valore dell'alleanza germanica", aveva soggiunto "di non vedere buona politica per un paese il porsi in tale condizione che la sua sicurezza dipenda tutta dal beneplacito di un alleato e la sua sorte dalla mano che egli vi può porgere o ritirare".⁹⁴

Occorreva restituire alla Triplice la "sua funzione di alleanza puramente difensiva"⁹⁵ e, nel quadro di una politica 'più possibilista' nei confronti delle altre grandi potenze, concepire l'amicizia con l'Inghilterra come il massimo complemento, e insieme il limite, dell'alleanza con gli Imperi centrali e porre fine o allentare almeno la tensione con la Francia anche perché il desiderio di una *détente* era sempre più diffuso nei due paesi.

Sintomo di questo stato d'animo fu la favorevole accoglienza, in Italia e in Francia, della convenzione, firmata a Parigi il 30 settembre 1896, per l'abolizione dei diritti differenziali marittimi e per la reciproca estensione alle navi mercantili del trattamento fatto a quelle nazionali, alle quali rimase, però, riservata la navigazione di cabotaggio.

Nello stesso spirito fu risolta l'annosa questione tunisina le cui trattative, condotte a ritmo serrato, si conclusero lo stesso 30 settembre 1896 con la firma, a Parigi, di una nuova convenzione consolare e di stabilimento che, seppure riconosceva alla Francia un ruolo quale l'Italia non aveva mai accettato, garantiva ancora alla numerosa colonia italiana alcuni diritti relativi alla conservazione della cittadinanza, alle scuole e alle associazioni, alla tariffa doganale, alle imprese commerciali e industriali, alla pesca nelle acque tunisine.⁹⁶

⁹⁴ Così in una lettera del 26 aprile 1895 di Emilio Visconti Venosta a Costantino Nigra, allora ambasciatore a Vienna, come citata da E. SERRA, *La questione tunisina da Crispi a Rudini ed il colpo di timone alla politica estera dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 408.

⁹⁵ Così E. SERRA, *L'Italia e le grandi alleanze nel tempo dell'imperialismo*, Milano, F. Angeli, 1990, p. 80.

⁹⁶ Si veda la legge 28 gennaio 1897, n. 45.

A ragione, seppure con qualche enfasi, si scrisse di “un colpo di timone alla barca della politica estera italiana”⁹⁷ e, con riguardo specifico alla Francia, si aprì la strada a nuovi negoziati, che porteranno al trattato di commercio italo-francese che sarà sottoscritto di lì a due anni.⁹⁸

13. IL MIGLIORAMENTO DEI CONTI PUBBLICI E IL RIFORMISMO ECONOMICO-SOCIALE DI LUIGI LUZZATTI: LA RIPRESA DELL'OPERA DI CATASTAZIONE

Questa nuova linea di politica estera, fatta di piccoli passi, di compromessi di buon livello tecnico, ben si coerenziava con il progetto complessivo dello stesso presidente del Consiglio e del suo ministro del tesoro, Luzzatti, per il quale v'era spazio per una politica di risanamento finanziario che ristabilisse le condizioni per una ripresa anche in Italia e favorisse il potenziamento delle iniziative industriali.

Coerentemente Luzzatti, tra il finire del 1896 e i primi mesi del 1897, molto si occupò anche del riordino degli istituti di emissione e in particolare di parificare la circolazione perché, se i provvedimenti di Giolitti e di Sonnino avevano limitata la possibilità di abusi, restava la sovrabbondanza di moneta cartacea emessa dalla Banca d'Italia, dal Banco di Napoli e dal Banco di Sicilia.⁹⁹

Nella cennata direzione si mosse l'esposizione finanziaria del 7 dicembre 1896, in cui si annunciarono sia la possibilità di raggiungere il pareggio sia la volontà “di spalancare ai nostri prodotti i grandi mercati del mondo” grazie “ad eque negoziazioni commerciali” e alla rinuncia alle ‘avventure’.

Il pareggio, con un capovolgimento della linea di Sonnino, era affidato più che all'aumento delle entrate ai tagli dei bilanci di tutti i ministeri (ma in particolare di quelli della guerra e dei lavori pubblici) e doveva avviare il circuito di produzione della ricchezza che si era inceppato.¹⁰⁰

Occorreva risolvere la “uggiosa questione finanziaria” anche perché essa impediva al Parlamento di dedicarsi a “quei grandi problemi sociali ed economici che sono la gloria e il tormento del secolo nostro”:

⁹⁷ Così nella lettera scritta il 30 dicembre 1898 da Visconti Venosta a Luzzatti: la si legge in appendice a P.L. BALLINI, *La Destra mancata. Il gruppo rudiniano-luzzattiano fra ministerialismo e opposizione (1901-1908)*, Firenze, Le Monnier, 1984, p. 401.

⁹⁸ Si veda *infra* al cap. ottavo.

⁹⁹ Si vedano L. DE ROSA, *Luigi Luzzatti e il Banco di Napoli*, in *Luigi Luzzatti cit.*, p. 259 e F. BONELLI, *Luigi Luzzatti e la Banca d'Italia (1893-1914)*, *ivi*, p. 277.

¹⁰⁰ L. LUZZATTI, *Memorie cit.*, II, pp. 427-428.

Guai, infatti, a quelle società borghesi che non volessero riconoscere questo diritto dei lavoratori e questo loro dovere. ... Quando noi ci astenessimo dal compiere tale giustizia sociale, verremmo a dare un incentivo potente ai disordini,

mentre "Il movimento operaio, lungi dall'essere un pericolo, non sarà che fecondo di bene".¹⁰¹

Gli obiettivi enunciati sembravano ora perseguibili stando ai dati che emersero nell'esposizione finanziaria del 7 dicembre 1896.

L'asestamento del bilancio 1896-97 si presentava in discrete condizioni e per l'esercizio 1897-98 Luzzatti confidava in un avanzo, tra entrate e spese effettive, di 29 milioni con i quali, pagate le spese ferroviarie (23 milioni) e coperto il disavanzo nel movimento dei capitali (3,8 milioni), si otteneva un beneficio per il tesoro di 2 milioni.

Sembrava, quindi, giunto il momento delle riforme finanziarie ed economiche:

la revisione dell'imposta di ricchezza mobile nel precipuo intento di agevolare la vita alle produzioni nuove e di migliorare le sorti dell'industria agricola; il riordinamento delle tasse locali; la costituzione di una Cassa nazionale di pensioni per la vecchiaia degli operai, la tutela degli emigranti.

Tra i tanti e vasti propositi, uno, tutt'altro che irrilevante, fu subito affrontato, quello del catasto estimativo la cui realizzazione Crispi, nel novembre del 1895, aveva sospeso.

Rudinì e Branca, il ministro delle finanze, che, pure, nel 1886, avevano votato contro la legge di perequazione fondiaria, non se la sentirono di abbandonare definitivamente il progetto e così una legge del gennaio del 1897 dettò nuove norme per contenere i costi e aumentare il gettito della prediale confidando che "in un periodo dai quindici ai venti anni il catasto possa essere compiuto in tutte le Province del Regno".¹⁰²

Riprese, quindi, la gravosa e costosa impresa della catastazione e, anche se pochi ormai credevano nel suo compimento in tempi ragionevoli, nel concreto e nell'immediato le condizioni di favore fatte da quella legge, per la sua accelerazione, giovarono alle province più ricche e finanziariamente prospere ed esse non erano, per la massima parte, quelle meridionali.¹⁰³

¹⁰¹ L. LUZZATTI, *Memorie cit.*, II, p. 435.

¹⁰² Così in risposta al senatore Saracco il ministro delle finanze Branca in A.P., *Senato del Regno*, Leg. XX, tornata del 15 giugno 1897, pp. 629-631.

¹⁰³ Si veda A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche cit.*, p. 10.

14. LA VIGILIA DELLE ELEZIONI POLITICHE DEL 1897: DALLE APERTURE DI RUDINÌ AI CATTOLICI

Con quest'ultima scelta Rudinì intendeva soddisfare anche un'esigenza politica, venire incontro ai desideri degli ambienti settentrionali e moderati e quindi anche dei cattolici, convinto che costoro, per la radicata e attiva presenza nel tessuto sociale, avessero gli strumenti più idonei a difendere la società tradizionale. Tentava, quindi, di fare confluire su di sé i loro voti nelle imminenti elezioni anche perché molti di essi iniziavano a ritenere che la loro ramificata organizzazione e il conseguente consenso avrebbero potuto essere messi al servizio di un disegno più ambizioso. Poteva valere l'esempio di quanto era accaduto a Milano, nel 1895, ove il popolare arcivescovo, il cardinale Ferrari, aveva cercato, ottenuto e concluso l'accordo dei cattolici con i moderati per le elezioni amministrative (il prezzo pagato dai liberali era stato l'affidamento al clero dell'istruzione religiosa nella scuola elementare).

Pertanto, quali che fossero le diverse prospettive di coloro che suggerivano, per i cattolici, accordi non subalterni con i liberali, e di coloro che, invece, non intendevano attenuare l'intransigenza, nel 1897 un maggior coinvolgimento politico era solo un'aspirazione, diffusa specie tra i più giovani, e non il disegno del gruppo dirigente dell'«Opera» tant'è che, al congresso tenutosi a Milano tra il 30 agosto e il 3 settembre dello stesso anno, la vecchia guardia intransigente, con Paganuzzi e Sacchetti, ancora prevarrà¹⁰⁴ e riuscirà a ribadire la funzione del *non expedit*: le tensioni e le opposizioni ai vecchi intransigenti esploderanno al congresso di Ferrara dell'aprile 1899.

Nella polemica (la «Perseveranza», quotidiano dei liberali moderati lombardi, chiedeva se i cattolici erano sicuri di vincere da soli il confronto con i socialisti e quale sorte sarebbe toccata alla proprietà ecclesiastica qualora avessero vinto i secondi) prevalsero ancora le indicazioni dell'organo dei gesuiti, per cui i cattolici dovevano custodire «intemerata la loro bandiera», non rendersi in nessun modo correi «dell'immane ladrocinio» del liberalismo, non condividere e non appoggiare mai quella politica che si fonda «sull'esorbitanza dei tributi, la mostruosità delle sevizie fiscali e la dilapidazione del pubblico denaro»: insomma «preparamento nell'aspettazione».¹⁰⁵

Le speranze di Rudinì andarono così deluse e ciò accadde anche sul versante del possibile avvicinamento fra Stato e Chiesa.

¹⁰⁴ Si veda G. DE ROSA, *Storia del movimento cattolico* cit., I, p. 287 sgg. e ivi l'affermazione che «il discorso di Sacchetti fu l'ultimo grande discorso che fece l'intransigenza» (p. 291).

¹⁰⁵ «La Civiltà Cattolica», serie XVI, vol. VI, 1896, pp. 265 e 267.

Da un lato emerse l'ostilità di molti ambienti politici e il deciso rifiuto di Umberto di prendere in esame qualunque 'conciliazione' che comportasse anche modeste cessioni territoriali e, dall'altro, con l'allocuzione al Sacro Collegio del 23 dicembre 1896, Leone XIII ribadì il *non possumus* della Chiesa dichiarando che "l'indirizzo delle nuove cose e lo spirito che le informa è sempre quello medesimo".¹⁰⁶

Sfumarono le speranze del presidente del Consiglio di attirare, ufficialmente, simpatie e voti cattolici ma è vero che "non appena furono indette le nuove elezioni politiche per il 21 marzo 1897 la presidenza dell'Opera dei Congressi dovette compiere sforzi sovrumani per evitare la corsa di una parte almeno dei cattolici al voto politico".¹⁰⁷

15. ... AL 'TORNIAMO ALLO STATUTO' DI SONNINO

Quella ora descritta non era la prospettiva di chi, a fronte della minaccia congiunta dei socialisti, dei repubblicani e dei clericali, denunciava l'inerzia del governo di Rudinì che viveva, ma di una vita inquieta, con frequenti crisi parziali e mutamenti di ministri, che gli toglievano amici a sinistra, senza procurargliene a destra.

Dove si va? si chiedevano costoro e le loro riflessioni riguardavano i partiti, da riorganizzare o da creare, il Parlamento, il governo e le stesse funzioni del Re.

Non erano discorsi nuovi – Pasquale Turiello, Luigi Palma, Domenico Zanicchelli, Giorgio Arcoleo avevano scritto e proposto ognuno i propri rimedi¹⁰⁸ – ma ora, nel gennaio del '97, si fece sentire una voce ancora più risoluta, come chi si senta forte di molti consensi e preluda all'azione, quella di Sonnino.

Nell'articolo *Torniamo allo Statuto*, pubblicato anonimo sulla «Nuova Antologia»¹⁰⁹ lamentò che, davanti al socialismo,¹¹⁰ nemico di ogni libertà individuale in nome dell'eguaglianza, e al clericalismo, nemico del progresso in nome dell'ordine, lo Stato liberale ogni giorno più smantellava le proprie difese.

¹⁰⁶ M. BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore* cit., p. 114.

¹⁰⁷ Così G. SPADOLINI, *L'opposizione cattolica* cit., p. 411.

¹⁰⁸ Si veda F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale* cit., p. 411.

¹⁰⁹ *Torniamo allo Statuto* è oggi pubblicato in S. SONNINO, *Scritti e discorsi extraparlamentari* cit., I, p. 575 (a questo volume si rifanno anche le citazioni successive); a commento, nella letteratura ricchissima, si veda R. NIERI, *Sidney Sonnino e il Torniamo allo Statuto*, «Rassegna Storica del Risorgimento», LXXXIII (1996), pp. 463-512.

¹¹⁰ Dal giorno di Natale del 1896 usciva l'«*Avanti!*», il giornale del Partito socialista italiano, diretto da Leonida Bissolati.

Sonnino, che aveva già manifestato la propria netta ostilità al progetto del Commissario civile per la Sicilia e anche alle ulteriori proposte rudiniane di introduzione del voto plurimo e di restaurazione di uno Stato di notabili, ribadì che non si trattava “di togliere forza e prestigio alla Camera, bensì di accrescere forza e stabilità al governo”.

Il parlamentarismo, denunciava Sonnino, era ‘ammalato’ e se anche la crisi non era solo italiana, in Italia non si vedeva una positiva evoluzione verso un altro metodo “[...] liberale e ordinato a un tempo [...] mentre il socialismo e il clericalismo [...] soffocanti ogni libertà civile e morale [...] spingevano sempre più verso la divisione della Nazione in due grandi partiti estremi”.

La crisi era dovuta al fatto che la Camera aveva voluto non solo “legiferare quasi da sola, ma anche governare” e “per troppo volersi imporre si (era) trovata invece asservita al ministero, cioè a quel gruppo di uomini che si (era) comunque impadronito del potere e che, con la intimidazione e la corruzione elettorale, disponeva a suo talento della maggioranza”.

Insomma il sistema di contrappesi configurato dallo Statuto albertino si era squilibrato, si erano usurpati i diritti della Corona e il governo “fondato quasi totalmente sull’elezione” non aveva “la rappresentanza dell’interesse collettivo e generale” perché “gli aggregati di interessi personali e locali” avevano avuto la prevalenza in tutti i provvedimenti. In questa situazione non si doveva ridurre il ruolo della Camera (Sonnino criticava così anche Crispi) ma realizzare “una seria divisione dei poteri” restituendo alla Corona le competenze che le erano state gradualmente tolte e che lo Statuto le attribuiva, “cioè il diritto effettivo, e non solo formale, di scelta, di nomina e di revoca dei primi ministri”, nonché (ripristinare) il diritto del Principe a nominare, veramente e non solo formalmente, i Senatori al fine di dare un ‘nuovo ruolo’ anche alla Camera vitalizia.¹¹¹

In questo modo si sarebbe posto fine alla confusione “tra le funzioni del governo e quelle del Parlamento”, alla “deplorable ingerenza del governo nelle elezioni”, alla effettiva usurpazione da parte del Ministero dei poteri di esclusiva spettanza del Principe e si sarebbe potuto dare al governo una forte stabilità, idonea non solo a contenere la pressione dei ‘rossi’ e dei ‘neri’ ma a realizzare le riforme tanto utili allo sviluppo del paese (Sonnino fin da giovane aveva mostrato un forte interesse per i problemi dei contadini e del mezzogiorno) irrealizzabili, invece, da governi dipendenti da altalenanti maggioranze e quindi fragili e mutevoli.

¹¹¹ Su questo particolare profilo del complessivo discorso politico di Sonnino si veda N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione, Il senato del Regno, 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 191.

“Insomma – concludeva Sonnino – non intendo affatto spingere ad alcun cesarismo o governo autocratico [...] né ad alcuna forma di dispotismo o di governo assoluto. Vogliamo la monarchia liberale e rappresentativa dello Statuto, col Monarca principe effettivo ed attivo, non consegnato bendato nelle mani di un *maire du palais* che si chiami il Presidente del Consiglio”.¹¹²

Questi brevi cenni sono sufficienti per immaginare l'eco del saggio, apparentemente anonimo, in una campagna elettorale già avviata e quindi quali ulteriori difficoltà si posero per il presidente del Consiglio.

Certo le difficoltà non vennero dagli ambienti e dalla stampa radicali e socialisti, ai quali, concordi, quel *Torniamo allo Statuto* appariva, e come tale lo denunciarono, un pericoloso tentativo di cammino a ritroso. Il disagio e le critiche vennero dagli ambienti borghesi, che, pur conoscendo eccessi e disfunzioni del sistema, li imputavano agli uomini e non alle istituzioni che, anzi, avevano permesso il civile e costante avanzamento del paese.¹¹³ Generalmente critici furono i commenti degli studiosi (Luigi Mortara, Pietro Chimienti) e fra essi Arangio-Ruiz scrisse, nel pieno della polemica, che “Nello Statuto la storia dimostra come non ci fosse mai stato, perché sin dalla sua promulgazione, fu istituito, contro la lettera sua, il governo parlamentare per quello costituzionale”.¹¹⁴

Ma soprattutto lo studio di Sonnino finì con lo spezzare la speranza di una maggiore unità di intenti anche nel mondo liberal-conservatore.

Infatti, a quei conservatori che speravano in un ruolo più incisivo della monarchia ma anche a quelle tendenze antidemocratiche, che avevano interesse a connotare l'analisi e le proposte di Sonnino di “una cifra autoritaria e a farne strumento di legittimazione di una operazione schiettamente reazionaria”,¹¹⁵ si contrapponevano coloro che temevano il maggiore coinvolgimento del re nella politica del governo.

Domenico Farini giudicò “Qualche cosa di stolidamente inopportuno e assurdo” l'articolo di Sonnino e soggiunse:

Pretendere che, dopo cinquant'anni, lo Statuto sia interpretato diversamente e si diano al re poteri, iniziative, facoltà, attribuzioni che mai ebbe, è una vera follia.¹¹⁶

¹¹² Così ancora *Torniamo allo Statuto* cit., pp. 576-582.

¹¹³ Si veda D. ZANICHELLI, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi politici e storici*, Bologna, Zanichelli, 1893, p. 258.

¹¹⁴ Così G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale* cit., p. 533.

¹¹⁵ “Il torniamo allo Statuto (si scrive oggi) non contiene elementi che preconizzano un giro di vite istituzionale e restrizioni alle libertà, e non può dunque essere appiattito sugli eventi di fine secolo e interpretato in funzione di essi” (così R. NIERI, *Il liberalismo di Sidney Sonnino. Istituzioni rappresentative e partito liberale*, «Nuova Storia Contemporanea», a. III (1999), n. 4, pp. 29 sgg.).

¹¹⁶ Così D. FARINI, *Diario* cit., II, p. 1102.

Soprattutto non si doveva trascinare il re nella lotta politica perché ben altro doveva essere il suo ruolo costituzionale:

Rappresentante permanente dell'intero corpo politico, tutore di tutti, interprete della coscienza nazionale, posto al di sopra dei partiti, egli deve adoperare la sua influenza, deve valersi della sua autorità, per impedire gli eccessi di parte, le ingiustizie e gli arbitri.¹¹⁷

Anche se, nel concreto, non era facile immaginare Umberto pensoso delle sorti del paese e attento a studiare e risolverne i problemi.¹¹⁸

16. LA RISPOSTA DI GIOLITTI: LA FINANZA DEMOCRATICA

In questa situazione, tra le speranze deluse del presidente del Consiglio e i progetti che dividevano lo schieramento conservatore e ne sottolineavano le difficoltà interne, la Camera, nonostante autorevoli perplessità, fu sciolta, il 3 marzo 1897, per l'ennesima volta.

La campagna elettorale diede a Giolitti l'occasione di precisare i contenuti di una linea politica che non coincideva né con quella di Rudini né con quella di Sonnino.

Lo fece con un ampio discorso il 7 marzo 1897, a Caraglio là dove, nel dicembre del 1886, allora leader dell'opposizione subalpina, aveva parlato dei maggiori problemi della politica italiana in una prospettiva attenta agli inesorabili vincoli di bilancio e aveva illustrato

i due sistemi ai quali si può informare la condotta politica della nazione: la politica imperiale e la politica democratica ... che tende invece ad assicurare il benessere del maggior numero di cittadini.

Iniziò, come era sua abitudine, con una retrospettiva volta a dimostrare la coerenza fra quanto detto nella stessa Caraglio dieci anni prima e quanto fatto quando aveva avuto responsabilità di ministro del tesoro (dal 1889) e di presidente del Consiglio: rivendicò, quindi, anche a se stesso, sulla base dei dati forniti da Sonnino, l'opera di risanamento dei conti, e quanto alla riduzione di spese, ribadì "che una spesa complessiva di 246 milioni per l'esercito e l'Africa sia il limite massimo a cui si può giungere senza disastare la finanza".

¹¹⁷ Così A. MORELLI, *Il re*, Bologna, Zanichelli, 1899, pp. 607-610.

¹¹⁸ Si veda U. ALFASSIO GRIMALDI, *Il re "buono"*, Milano, Feltrinelli, 1970, *passim*.

Ma proprio da qui prese le mosse una più alta tonalità quando soggiunse che se

una saggia politica estera, un solido ordinamento tributario valgono a tutelare la indipendenza della nazione e a difenderla da estreme aggressioni ... la vera potenzialità permanente di un paese, la pace sociale, la tranquillità interna, il benessere economico dipendono da una buona politica interna, la quale riesca a conciliare la libertà con l'ordine, e assicuri il retto funzionamento degli ordinamenti politici e delle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo non si nascose che “una grave questione di politica interna è stata posta in prima linea dal risveglio del socialismo e dal vivo allarme che codesto risveglio ha suscitato nel paese e più ancora nel governo”, ma distinguendo – con tutti i limiti che il suo empirismo comportava – tra la dottrina e la realtà del movimento, e proprio perciò offrendo un'interpretazione del socialismo italiano profondamente diversa da quella di Sonnino, soggiunse:

Non sono dunque, le teorie collettiviste le quali costituiscono da noi un pericolo; sono invece le falangi dei malcontenti, dei disoccupati, degli spostati, i quali prendono il nome di socialisti perché serve loro di bandiera, di punto di riunione, di mezzo ad una efficace organizzazione...

Conseguentemente erano inutili i provvedimenti eccezionali (“le leggi comuni, se costantemente e severamente applicate, sono più che sufficienti alla tutela della società”) perché “se il socialismo in Italia è principalmente manifestazione di malcontento non può trovare rimedio in misure violente, bensì in sapienti riforme, le quali aumentino la falange dei difensori delle istituzioni esistenti” (*omissis*).

Si doveva, pertanto, attuare anche una profonda riforma di tutto il sistema tributario che modificasse non solo l'imposizione sui generi di prima necessità, ma anche le imposte fondiarie, l'imposta di successione, le tasse sugli affari e le tasse giudiziarie, con una doverosa attenzione per la piccola proprietà dei coltivatori diretti.

E qui Giolitti riprese la sua risalente indicazione a favore di una “giustizia fiscale distributiva”, realizzabile con “una lieve progressione nelle imposte” che aveva proposto, per la prima volta, a Dronero tre anni prima e per la quale Gagliardo aveva predisposto alla Camera il relativo disegno di legge.

Purtroppo, da noi una parte di conservatori considera come sapienza di governo lo spingere ad una politica sproporzionata alle sue forze e poi farne cadere le conseguenze sulle classi più povere. Codesti conservatori paiono a me più pericolosi per le nostre istituzioni politiche e sociali, che i predicatori di provvedimenti sociali impossibili.

E altrettanto grave responsabilità si assumeva quella parte dei conservatori che scalzava il rispetto delle istituzioni parlamentari.

La tendenza a criticare il sistema di larga e libera discussione, disse, è effetto di poca educazione politica, e dipende da una specie di tendenza atavistica, prodotta da una lunga serie di anni di governo assoluto, per la quale istintivamente si crede che un'azione governativa, della quale non si dicono né si discutono i moventi, sia il prodotto di una sapienza superiore, quasi di una ispirazione che scenda da una sfera sovrumana. Le leggi e le risoluzioni che escono dalle discussioni parlamentari, sotto il controllo della pubblica opinione, sono, invece, assai più ponderate che le deliberazioni prese tra quattro mura da ministri soggetti a errare o per inesatte informazioni o per passioni, e non portano mai a quelle avventure che possono condurre un paese all'orlo del precipizio.

Inequivocabili erano le indicazioni: il paese aveva bisogno di riforme radicali, non le si poteva fare d'un colpo, ma l'importante era imboccare questa strada abbandonando la tendenza ad "accentrare ogni giorno di più nello Stato tutta l'attività del paese".¹¹⁹

Era il discorso di un oppositore, e anche se è facile rilevare che Giolitti criticava strutture e prassi che avrebbe, in seguito, usato nella sua azione di governo, quel che contava era proprio la linea generale prospettata.

17. LE ELEZIONI DEL MARZO 1897

Rudini elaborò un manifesto programmatico e molto si impegnò nella campagna elettorale per il successo di "una maggioranza operosa e risoluta" come era nelle speranze anche di uno studioso che, candidato ministeriale, si fece promotore del rinnovamento liberale dopo gli anni dell'egemonia crispina.¹²⁰

L'esito delle elezioni generali, del 21 e del 28 marzo 1897, fu molto negativo per il 'partito crispino' e consentì, invece, a Rudini di rafforzare la sua base parlamentare (con una componente di Destra che ebbe un notevolissimo incremento), ma il governo avrebbe dovuto reggersi ancora sull'appoggio delle Sinistre zanardelliana e giolittiana e dei radicali cavallottiani, che mantennero assai bene le posizioni: forte fu l'aumento dei socialisti (15 deputati ma con un aumento dei voti dai 77.000 del 1895 a 135.000) e notevole il suc-

¹¹⁹ Così G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., pp. 174-205.

¹²⁰ Si vedano i *Discorsi del prof. Antonio De Viti de Marco agli elettori politici del Collegio di Gallipoli*, Gallipoli, 1897.

cesso anche dei repubblicani. Forse per questo il re “disse che la Camera era riuscita peggio di quel che si aspettava” e soggiunse che “molto temeva l’eventualità di un ministero Zanardelli”.¹²¹

Insomma la situazione politica, all’indomani delle elezioni, era incerta e, come disse il re a Farini,

se Rudinì si diverte a fare conti e calcoli di unione dei vari gruppi della Camera e si mostra tranquillo per la durata del ministero, è certo, però, che ciò che occorrerebbe, dopo il bell’esito delle elezioni, vale a dire un ministero forte, non si ha.¹²²

Ben lo sapeva il presidente del Consiglio che, pur riluttante, per consolidare la sua posizione a sinistra, accondiscese a fare eleggere presidente della Camera Zanardelli (fu eletto il 6 aprile 1897, con 303 voti, 106 schede bianche e 14 voti ad Andrea Costa) anche se questa scelta gli provocò l’allontanamento dell’ala conservatrice lombarda che, guidata da Colombo e da Carmine, si costituì in gruppo autonomo.

Aperta la XX legislatura, il 5 aprile 1897, nel consueto discorso della Corona, specificatamente si ribadì l’intento “di volgere le nostre cure, nei limiti consentiti dai bilanci, ad una maggiore forza e più stabile assetto alle armi di terra e di mare” ma esplicito fu anche il richiamo a “una più equa distribuzione delle imposte, liberando i cittadini da ingiuste e acerbe fiscalità”, così come l’interesse per le autonomie locali che “sorrette da una buona finanza dovevano coordinarsi con l’unità della patria”.¹²³

18. IL GOVERNO STRETTO TRA LA RIFORMA DELL’ORDINAMENTO MILITARE E LA QUESTIONE COLONIALE, TRA LE SPESE DEI MINISTRI SCIALACQUATORI E I DISSENSI NELLA MAGGIORANZA

Per provvedere al primo obiettivo il ministro della guerra Pelloux chiese e ottenne che il bilancio normale del ministero delle guerra fosse consolidato in 246 milioni, dei quali 7 per le spese d’Africa: in realtà, le spese effettive, che avevano raggiunto la punta massima nell’esercizio 1895-96, si assestarono sui 258 milioni¹²⁴ cui, per altro, ogni anno dovevano essere aggiunti, per spese straordinarie, tra i 16 e i 18 milioni.

¹²¹ S. SONNINO, *Diario cit.*, I, p. 339.

¹²² Così D. FARINI, *Diario cit.*, II, p. 1167.

¹²³ A.P., *Discussioni Camera*, leg. XX, tornata del 22 aprile 1897, p. 164.

¹²⁴ Si veda F. BAVA BECCARIS, *Esercito italiano*, in *Cinquanta anni di storia italiana cit.*, I, studio X, p. 25.

Maggiori stanziamenti si reclamarono e si ottennero anche per la Marina che sempre aveva avuto e aveva caldi sostenitori: le spese che, nel 1895-96, erano di 96 milioni, salirono a 103 nell'esercizio successivo e poi ancora a 107, a 110, a 120 e a 131 milioni nell'esercizio 1900-1901.¹²⁵

Insomma,

Nonostante tutte le buone intenzioni, Luzzatti doveva fare i conti con i due grossi nodi del bilancio italiano: le spese militari (su cui vegliava il re in persona), e le sovvenzioni statali a cantieri e a società di navigazione, i cui interessi erano ampiamente rappresentati nella camera e si coprivano con motivi di occupazione di maestranze e con la necessità di assicurare una presenza commerciale sui mercati internazionali.¹²⁶

Così i due ministri, del tesoro e delle finanze, per rimediare ai guasti dei 'ministri scialacquatori' (così li definì Luzzatti), per sistemare definitivamente le spese d'Africa, per assicurare il definitivo pareggio del bilancio, nella seconda metà del 1897 pensarono di fare leva sulle entrate e di ricorrere allo strumento fiscale.¹²⁷

Per parte sua il ministro delle finanze Branca diede "disposizioni alle intendenze per severi accertamenti sulla ricchezza mobile", ipotizzando che "l'aumento delle attività economiche in molte regioni potesse fornire entrate consistenti".

Ma questa operazione trovò ostilità, e forte, sia nei settori commerciali in fase di assestamento dopo la lunga crisi, sia in quelli più lanciati nella corsa allo sviluppo e "la sollevazione antifiscale che avveniva nell'ottobre induceva il governo a piegarsi a transazione con i gruppi più forti e riduceva gli spazi di manovra, indebolendo la posizione di Luzzatti"¹²⁸ e quella dell'intero governo. Era stata sufficiente una dimostrazione di commercianti a piazza Navona, con alcuni scontri con la polizia (questa era la sollevazione antifiscale dell'ottobre) per fare recedere il ministro delle finanze dall'intento di procedere a severi accertamenti sulla ricchezza mobile: e dire che la questione fiscale andava ben oltre.¹²⁹

Il ministro del tesoro comprese il logoramento cui veniva sottoposto e, sul finire del 1897, quasi quotidianamente, lamentò, con Rudinì, di vedere sfu-

¹²⁵ Si veda G. BOZZONI, *Marina militare e costruzioni navali*, in *Cinquanta anni cit.*, I, studio XI, p. 68.

¹²⁶ Così M. BELARDINELLI, *Luigi Luzzatti nella crisi di fine secolo*, in *Luigi Luzzatti e il suo tempo cit.*, p. 171.

¹²⁷ Così L. LUZZATTI, *Memorie cit.*, II, pp. 490, 493 e 500.

¹²⁸ M. BELARDINELLI, *Luigi Luzzatti nella crisi di fine secolo cit.*, pp. 172-173.

¹²⁹ Si veda *infra* ai par. 19, 22 e 24.

mare il suo piano “di salvare le economie e le maggiori entrate a vantaggio dei contribuenti” perché “ogni giorno esce una spesa nuova: le bonifiche, le università siciliane, l’Africa”, ma anche “premi alla marina mercantile e alla marina da guerra (10 milioni)”.¹³⁰

Ma Luzzatti non si limitò a mettere il proprio incarico a disposizione del presidente del Consiglio. Pose anche il problema politico quando disse a Rudinì che “il mio metodo di governare la finanza è avversato da una parte della Destra e dal Centro” e con la Destra fu particolarmente severo quando soggiunse:

Se fosse cosa nuova direi che la Patria è tradita da queste rabbie personali indecorose. Ma sono cose vecchie, vecchie assai. Purtroppo la Destra non serve che a coloro che la trattano con lo scudiscio.¹³¹

19. IL PESANTE RINCARO DEL GRANO, DEL PANE, DELLA PASTA E IL MALESSERE DIFFUSO NEL PAESE

Una navigazione non facile era, quindi, quella di Rudinì, resa ancor più difficile dalla vanificazione del progetto di un grande partito liberal-conservatore e dall’ostilità del re che gli rimproverava indecisioni ed errori, ma anche dalla fronda dei moderati lombardi, che volevano l’abbandono completo della colonia Eritrea¹³² e dalla ripresa di una dura polemica sull’educazione religiosa nelle scuole.

A tutto ciò si aggiungevano i contraccolpi dell’ennesimo attentato alla vita del re¹³³ e le tensioni sociali che continuavano a lacerare il Paese per ragioni ben più profonde del tentativo, abbandonato, di rendere più equa la ripartizione dell’imposta di ricchezza mobile.

La cronaca di tutto il 1897 fu contrassegnata, infatti, da fermenti e da scioperi che interessarono, soprattutto, le zone bracciantili ma non solo esse perché diffusa era anche la «proprietà proletaria».

Vi concorsero, specie in Emilia e in Romagna, la bonifica ferrarese, il progressivo aggravamento della disoccupazione stagionale e permanente e anche

¹³⁰ Così L. LUZZATTI, in una lettera del dicembre 1897 a Rudinì in *Memorie* cit., II, p. 497, ove soggiungeva: “Se li tocchi se ne va Brin e perdi l’appoggio dei Liguri”.

¹³¹ Così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 495.

¹³² Così F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti* cit., in *Storia d’Italia*, Laterza, III cit., p. 58.

¹³³ Fu compiuto nel mese di aprile del 1897 da Pietro Acciarito, un fabbroferraio di tendenze anarchiche. L’attentatore già nel mese di maggio era condannato all’ergastolo ma, nella ricerca di asseriti complici, seguirono numerosi arresti, arbitrari, di esponenti socialisti, anarchici e repubblicani.

l'intento, in parte riuscito, di imporre la regolamentazione del mercato del lavoro e di spuntare aumenti di salario e riduzioni di orario.

Ma non furono estranee ragioni più generali, economiche e fiscali, come scriveva ripetutamente un preoccupato e ormai deluso De Viti de Marco sul «Giornale degli economisti».¹³⁴

A una avversa congiuntura internazionale si aggiunse il cattivo raccolto italiano: nel 1897 quello di frumento scese a 23,9 milioni di quintali (12 in meno rispetto alla media 1891-96 e 16 milioni meno del '96) mentre la produzione di granoturco si abbatté, in un anno, da 20.275.000 quintali a 16.718.000.¹³⁵

Il prezzo del grano, a quintale, salì dalle 22 lire del 1896 e dalle 25 lire del mese di luglio del 1897 alle 34 nel mese di dicembre e su di esso pesava il dazio doganale di lire 7,50 al quintale che l'aggio della moneta elevava a 12 lire,¹³⁶ tant'è che emersero preoccupazioni anche in ambienti non contrari alla protezione.¹³⁷

Alla modestissima qualità del pane si aggiunse, così, l'aumento del prezzo della farina, della pasta (salì da 0,47 lire al chilogrammo nel 1896 a lire 0,50 nel 1897, a 0,51 nel 1898, a 0,52 nel 1899), del pane stesso (da 0,34 lire al chilogrammo nel 1896 a 0,38 nel 1898) mentre il lavoro scarseggiava e non a caso anche i consumi per vestiario e calzature scesero da 5.452 milioni (lire 1938) del 1897 a 4.789 e ancora a 4.706 nel 1898 e nel 1899.¹³⁸

Nell'autunno le dimostrazioni, e qualche saccheggio, si estesero a gran parte dell'Italia, a Bologna, Forlì, Ancona, Macerata, Napoli, Palermo e, come si è detto, alla stessa Roma.

Ma se qui vi furono un morto e alcuni feriti non si trattava solo della "imprevidenza delle autorità di pubblica sicurezza", come scriveva il deputato Rosano a Giolitti.

La questione "che preoccupava il paese e in modo enorme, direi la sola, è la questione economico-tributaria e tu devi prenderla in mano, soggiungeva il deputato Lacava il 18 ottobre, ... tanto più che né Luzzatti né Branca sono destinati a realizzarla" onde, rincarava la dose il senatore Gagliardo, "l'opinio-

¹³⁴ Si veda la prima delle 21 Cronache scritte per la rivista fino all'aprile del 1899 ma anche *Dazio sul grano*, «Giornale degli economisti», settembre 1897, p. 252 e *Le recenti agitazioni agrarie*, *ivi*, ottobre 1897, p. 331.

¹³⁵ Si veda *I conti economici dell'Italia*, a cura di G.M. Rey, Roma-Bari, Laterza, 1991, p. 107.

¹³⁶ A. DE BERNARDI (a cura di), *Questione agraria e protezionismo nella crisi economica di fine secolo*, Milano, Angeli, 1977.

¹³⁷ Si veda M. FERRARIS, *Il rincaro del pane*, «Nuova Antologia», fasc. 154, 1897, pp. 723-727 e *Id.*, *Il nuovo rincaro del pane*, «Nuova Antologia», fasc. 157, 1898, pp. 542-554.

¹³⁸ Si veda *I conti economici dell'Italia* cit., p. 189 e p. 209.

ne di tutti coloro, più o meno informati con cui ho parlato, è che il ministero non si regga sulle gambe e che appena si apra la Camera debba necessariamente cadere".¹³⁹

20. L'AVVICINAMENTO DI RUDINÌ A ZANARDELLI: RISERVE E CRITICHE

In questa difficile situazione Rudinì era consapevole che Felice Cavallotti e Giolitti stavano organizzando una coalizione antigovernativa fra i gruppi della Sinistra liberale e i radicali, il cui comportamento, improntato a benevolenza nei confronti del ministero fino alle elezioni, era mutato dopo il caso Frezzi.¹⁴⁰

La consapevolezza divenne timore e proprio esso indusse Rudinì a riprendere gli approcci con Zanardelli,¹⁴¹ il prestigioso presidente della Camera, il simbolo della Sinistra avanzata, lontano dal crispismo, legatissimo al re e alla monarchia, ma libero da suggestioni antiparlamentari¹⁴² e anzi portatore di una concezione moderna dello Statuto e della costituzione.¹⁴³

Alfiere di un disegno volto a creare un consenso duraturo ed esteso attorno alle istituzioni e ai simboli del nascente Stato nazionale, era oppositore dei liberali tiepidi e trasformisti ma anche intransigente avversario dei clericali.

Insomma, proprio perché nel paese, accanto alle agitazioni socialiste e agli scioperi dei contadini, si sviluppava l'organizzazione di massa del movimento cattolico, per di più schierato, prevalentemente, sulle posizioni intransigenti (come era accaduto ancora al congresso nazionale tenuto a Milano tra il 30 agosto e il 2 settembre 1897), il presidente del Consiglio, in una continua ridefinizione degli equilibri parlamentari, cercava, questa volta con Zanardelli,

¹³⁹ Così in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 299 e p. 300.

¹⁴⁰ Romeo Frezzi, uno degli arrestati per l'attentato compiuto nell'aprile del 1897 da Pietro Acciarito contro Umberto I, morì nel carcere di San Michele, pare per le sevizie cui fu sottoposto da parte degli agenti di polizia.

¹⁴¹ Si veda M. BELARDINELLI, *Origini del connubio Di Rudinì-Zanardelli*, «Annuario dell'Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea», XXI-XXII, Roma, 1973, pp. 167-280.

¹⁴² Zanardelli, nella seduta successiva alla sua elezione a presidente della Camera, aveva detto: "Negli ordini costituzionali non ho vita che dove il parlamento la porta" (così G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 387).

¹⁴³ "Statuti, Costituzioni, Carte, Leggi o Patti fondamentali - aveva detto il 10 luglio 1895 - sono fatti niente altro che per questo: per mettere alcune garanzie dei diritti individuali, dei diritti collettivi, delle prerogative dei vari poteri dello Stato all'infuori e al di sopra delle maggioranze (Omissis). Altrimenti un ministero sicuro della maggioranza potrebbe mettersi al di sopra di tutte le leggi, al di sopra dello Statuto fondamentale. Null'altro che questa barriera, quest'argine invalicabile all'arbitrio delle maggioranze parlamentari significano le Costituzioni, significa il nostro Statuto" (G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 382).

la ricostituzione di una convergenza 'risorgimentale' tra destra e sinistra liberale che, avversa ai 'rossi' e ai 'neri', avrebbe dovuto essere "capace di soddisfare le esigenze sociali ed economiche dell'era presente".¹⁴⁴

Era il tentativo di coinvolgere anche i settori della sinistra liberale in quella impostazione di difesa giuridica moschianamente volta a garantire, con misure legali e non eccezionali, le strutture politiche e sociali esistenti:

dalle leggi sul controllo delle associazioni a nuove norme sul domicilio coatto e a quella legge dell'elettorato non solo amministrativo ma anche politico per resistere alla ondata dei partiti estremi.¹⁴⁵

Sta di fatto che Rudinì, senza dimenticare l'"agitazione sovversiva socialista",¹⁴⁶ accentuò i toni anticlericali e, tra la seconda metà di settembre e i primi di ottobre del 1897, inviò ai prefetti alcune circolari (cinque per la precisione)¹⁴⁷ con le quali li invitava a vigilare, a ostacolare l'attività politica dei gruppi clericali, a vietare le riunioni politiche nelle chiese e a raccogliere informazioni sugli aderenti alle associazioni cattoliche.

Questi provvedimenti, che i prefetti applicarono con zelo e che incisero duramente sulla vita e sulle attività della Chiesa e delle organizzazioni cattoliche, non giovarono alla compattezza del governo perché suscitavano forti perplessità su un altro versante, quello dei moderati lombardi, ed era tale il ministro dei lavori pubblici, Giulio Prinetti, esponente della destra transigente, quella che a Milano aveva voluto il blocco conservatore del 1895.

Il governo entrò in crisi quando Luigi Pelloux, il 3 dicembre, si dimise da ministro della guerra avendo la Camera votato un emendamento a una legge da lui proposta sull'avanzamento nella carriera militare.¹⁴⁸

Due giorni dopo Rudinì annunciò alla Camera le dimissioni del suo secondo governo.

¹⁴⁴ Così in una lettera di Rudinì a Zanardelli del 17 ottobre 1897.

¹⁴⁵ M. BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore* cit., p. 129.

¹⁴⁶ Così l'11 settembre, Rudinì la definì in una direttiva riservata e confidenziale per i ministri nella quale si legge che "Per conseguenza al governo incombe il dovere di usare ogni mezzo legittimo per fare argine al diffondersi di questa agitazione, che può preparare giorni tristi al paese" (il testo della circolare si può leggere in A. GINZBURG ROSSI-DORIA, *A proposito del secondo Ministero di Rudinì*, «Studi storici», n. 2, 1968, p. 406).

¹⁴⁷ Se ne veda il testo in E. VERCESI, *Il movimento cattolico in Italia (1870-1922)*, Firenze, 1923 oggi ripubblicato con il titolo *Le origini del movimento cattolico in Italia (1870-1922)*, introd. di F. Malgeri, Roma, Il Poligono, 1979, p. 31.

¹⁴⁸ L. PELLOUX, *Quelques souvenirs de ma vie*, a cura e con introduzione di G. Manacorda, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1967, p. 172.

21. UNA CONVERGENZA 'RISORGIMENTALE' PER UN GOVERNO DI RIFORME

Il 14 dicembre 1897 Rudinì costituì il suo terzo governo (dal 1896) mantenendo per sé la presidenza e gli interni e confermando Visconti Venosta (che, agli esteri, stava ben guidando il paese nella difficile questione di Creta), Ascanio Branca (alle finanze), Luigi Luzzatti (al tesoro) e Benedetto Brin (alla marina).

Invano Giolitti e Cavallotti cercarono "di dissuadere in tutti i modi Zanardelli dall'entrarvi", ¹⁴⁹ essendo convinti che avrebbe potuto formarne uno egli stesso sulla base della Sinistra; ¹⁵⁰ come incerte, contraddittorie, tardive furono le iniziative di Sonnino per risolvere la crisi, anche a prezzo dell'abbandono di molte pregiudiziali del passato.

Giuseppe Zanardelli fu nominato al dicastero di grazia e giustizia e due zanardelliani, Nicolò Gallo e Francesco Cocco-Ortu, andarono, rispettivamente, alla pubblica istruzione e all'agricoltura, industria e commercio.

Il governo comprese subito quali fossero i suoi avversari.

Il 20 dicembre 1897 fu respinta, di stretta misura (con una maggioranza di appena sedici voti), una mozione di sfiducia presentata dal deputato della destra lombarda, Giuseppe Colombo, per il quale il modo in cui il ministero era stato costituito "rende difficile concretare ed esplicitare un programma organico di governo": ¹⁵¹ votarono la sfiducia Cavallotti e i partiti dell'Estrema Sinistra, ma anche i giolittiani, i crispini, la destra lombarda e i conservatori vicini a Sonnino e sfumava la speranza, per Rudinì, di avere con sé un solido blocco liberale al centro della Camera.

Il re, del nuovo governo, apprezzava soprattutto l'impossibilità per Zanardelli di capeggiare una coalizione che, da Giolitti a Cavallotti, avrebbe rappresentato ciò che più detestava, l'antimilitarismo e l'anticolonialismo. ¹⁵²

Insomma un governo di centro sinistra, il terzo ministero Rudinì, ma eterogeneo e quindi fragile, con profondi contrasti culturali, mentali e psicologici tra i ministri che avrebbero richiesto la mediazione di un presidente del Consiglio, meno indeciso, meno tentennante.

Sul fronte che più da vicino interessa, il nuovo governo sembrò trovare una via d'uscita all'*impasse* sopra ricordata.

¹⁴⁹ Così G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita* cit., I, p. 138.

¹⁵⁰ Si veda in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., p. 311.

¹⁵¹ A.P., *Camera dei Deputati*, XX Leg. - I sess. - *Discussioni*, tornata del 20 dicembre 1897.

¹⁵² Si veda D. FARINI, *Diario* cit., II, pp. 1224-1225.

La nuova e diversa formula governativa avrebbe fatto perno sulle riforme, insomma sulla parte del programma rimasto inattuato:

Interventi di legislazione sociale a favore dei lavoratori dell'industria; una revisione del regime fiscale; un deciso sostegno offerto ai settori produttivi, e in particolare ai piccoli coltivatori, individuati come asse portante di una società politicamente ed economicamente sana.¹⁵³

22. UN AMPIO, MA INATTUATO, DISEGNO DI RIFORMA FISCALE PER LA PROPRIETÀ COLTIVATRICE

Le promesse sul versante sociale furono, in parte, mantenute approvando le leggi sulla assicurazione degli operai contro gli infortuni sul lavoro e sulla Cassa di previdenza per la invalidità e la vecchiaia.¹⁵⁴

Anche sul versante fiscale sembrò delinearsi un'apertura quando, rispondendo a Sonnino, ma anche a Giolitti, Rudinì riconobbe essere

assolutamente necessario di cominciare al più presto una politica assennata e prudente di sgravi che vadano a beneficio delle classi più povere. Questa, on. Sonnino, è politica presa ad imprestito dai partiti conservatori che hanno la coscienza dei loro obblighi e che, conoscendo le vere condizioni della società moderna, intendono di adempiere verso di essa il loro dovere.¹⁵⁵

I risultati del bilancio pubblico ormai consentivano di impegnarsi anche in un progetto di riforma fiscale.

Per l'esercizio 1898-99 il ministro del Tesoro dichiarò di prevedere un avanzo di circa 21 milioni-anche al netto delle spese per la costruzione di ferrovie e soggiunse, con sicurezza, che il pareggio era raggiunto senza nuovi balzelli o inasprimento dei vecchi, e senza tener conto del naturale incremento delle entrate, destinato a fronteggiare oneri latenti o nuovi.

Sulla base di queste indicazioni, Luzzatti espose al Parlamento una serie di provvedimenti che erano intesi, soprattutto, a portare rimedio alle tristi condizioni della proprietà coltivatrice.

Dal 1° gennaio 1873 al 31 giugno 1896, ricordò il ministro, si erano verificate ben 168.973 devoluzioni per debiti d'imposta e sovraimposta sui terreni e sui fabbricati, per una somma di lire 7.982.864,94.

¹⁵³ M. BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore* cit., pp. 11-12.

¹⁵⁴ Si vedano le due leggi 17 marzo 1898, n. 80 e 17 luglio 1898, n. 350 e, a commento, E. BARTOCCI, *Le politiche sociali nell'età liberale* (1861-1919), Roma, Donzelli, 1988, pp. 186-196.

¹⁵⁵ A.P., *Discussioni Camera*, Leg. XX, tornata del 20 dicembre 1897, p. 3840.

Per impedire, nel futuro, questa espropriazione in massa della piccola proprietà agricola, Luzzatti propose di esentare da ogni tributo le proprietà gravate da un'imposta principale che non superasse le dieci lire, concedendo agli espropriati di fare ritorno nei campi abbandonati per debiti d'imposta e non acquistati da terzi.

La esenzione, che riguardava, secondo i calcoli fatti, due milioni e mezzo di soggetti (più della metà dei proprietari), si sarebbe applicata gradualmente: prima a coloro che pagavano da 0,01 a 2 lire, poi a quelli fino a 5 e da ultimo ai tassati fino a 10 lire.

Insomma un piano ambizioso cui si accompagnavano anche misure atte a sottrarre la piccola proprietà alla morsa dell'usura e dell'ipoteca, mercé la creazione di appositi istituti di Stato incaricati di somministrare il credito.

Si calcolò un onere di 25 milioni, previsti prudenzialmente in 33, onde il fondo di 43 milioni doveva lasciare un margine sufficiente per estendere ai piccoli proprietari di case i benefizi concessi ai piccoli proprietari rurali, e per far luogo alle proposte esenzioni sui passaggi di proprietà e sui mutui ipotecari accesi a scopo di miglìoria, e anche per i trasferimenti a causa di morte.

Proposito certamente encomiabile, quello del ministro, ma proprio la via prescelta per coprire il costo del progetto sollevò grandi dubbi sulla effettiva volontà di renderlo concreto e operativo.¹⁵⁶

Per costituire il fondo di sgravio di 43 milioni il ministro del Tesoro intendeva trarre le risorse per 35 milioni da risparmi realizzati nei diversi rami dell'amministrazione e per 8 milioni da piccoli ritocchi fiscali ma, proprio per la inidoneità della copertura, il piano, fu giudicato "visionario",¹⁵⁷ registrò la generale sfiducia di tutte le riviste finanziarie estere¹⁵⁸ e svanì come svaniscono le illusioni e i sogni.

Nel corso del dibattito emerse, soprattutto, la constatazione che, quanto ai mezzi, non si intendeva assolutamente adottarne di nuovi, volti a ridistribuirne l'onere fra ceti, e tanto meno, rivedere scelte fiscali che parevano "fatte apposta per rendere difficile e costosa ai cittadini la lotta per la vita".¹⁵⁹

¹⁵⁶ Così A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., III, p. 520.

¹⁵⁷ Si veda «La Riforma Sociale», anno IV, vol. VII, 1897, p. 1188.

¹⁵⁸ Si veda «La Riforma Sociale», anno V, vol. VIII, 1898, p. 185.

¹⁵⁹ A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., III, p. 522, ma anche A. DE VITI DE MARCO, «Giornale degli economisti», gennaio 1898, p. 90.

23. IL PERDURANTE MALESSERE DEL PAESE

Mentre sfumava la riforma tributaria promessa alla proprietà coltivatrice, la pressione fiscale era cresciuta (nel 1897 fu al 14,17 rispetto al 14,03 del 1896)¹⁶⁰ e, cionondimeno, non una parola era dedicata, nei progetti di riforma, alle imposte indirette sui consumi, al dazio sul grano, ancorché fossero questioni diffusamente dibattute per il peso di questi tributi.

Lo rilevavano gli studiosi che, in una situazione di bassi salari "totalmente consacrati all'acquisto di beni necessari", la sola tassazione indiretta gravava per il 25 per cento.¹⁶¹

E non a caso, quanto al dazio doganale sul grano, proprio nell'agosto del 1897 l'«Avanti» aveva iniziato, in coincidenza con tumulti popolari, una campagna contro di esso, indicato come la causa dell'aumento del pane e la continuò nell'autunno.¹⁶²

Ma non solo la 'propaganda' socialista indugiava su questi temi. Lo scrivevano gli economisti liberisti, come Antonio De Viti de Marco, Ugo Mazzola e Maffeo Pantaleoni, che occorreva ridurre le spese pubbliche e ridimensionare la burocrazia e l'esercito, ma soprattutto porre con drammaticità il tema del protezionismo¹⁶³ che,

rialzando artificialmente il prezzo delle merci prodotte all'interno e consumate dall'operaio, annulla, in tutto o in parte, il beneficio che gli veniva dal naturale deprezzamento delle merci e può anche annullare il beneficio che gli veniva dall'aumento del salario monetario.¹⁶⁴

Soprattutto lo denunciavano i numeri. Da dati inequivocabili risultava (e risulta) che la disponibilità quotidiana *pro capite* del pane era passata da 330 grammi del 1884 ai 227 del 1897, a fronte degli oltre 550 grammi di cui disponeva un lavoratore francese, toccando il livello più basso mai raggiunto ne-

¹⁶⁰ Si veda P. PECORARI, *La politica finanziaria di Luigi Luzzati, ministro del Tesoro nei governi Rudini (1896-1898)*, in *Finanza e debito pubblico in Italia tra '800 e '900*, a cura di P. Pecorari, Venezia, Istituto Veneto di Scienze e Arti, 1995, pp. 57-58.

¹⁶¹ Si veda F. FLORA, *L'imposta di ricchezza mobile e le classi lavoratrici*, «La Riforma Sociale», VII, 1897, pp. 595-605.

¹⁶² Si veda P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., p. 158 sg. e anche R. COLAPIETRA, *Il Novantotto. La crisi politica di fine secolo*, Milano, ed. Avanti, 1959, pp. 211-212.

¹⁶³ Si veda U. ZANOTTI BIANCO, *Nota storica sul movimento protezionista in Italia*, in A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche* cit., pp. LIII-XX.

¹⁶⁴ I brani virgolettati sono tratti da A. DE VITI DE MARCO, *Le recenti sommosse in Italia. Causa e riforme*, «Giornale degli economisti», giugno 1898, pp. 517-546.

gli anni post-unitari: il costo al dettaglio di un chilo di pane era ulteriormente salito¹⁶⁵ ed era mediamente di 40 centesimi, poco meno della metà della paga giornaliera di un operaio qualificato del Nord e le ore di lavoro necessarie per comperare un quintale di frumento, un tentativo, imperfetto ma non privo di significato, di calcolare il salario reale, erano salite da 89, nel 1896, a 102, nel 1897 e a 105 saliranno nel 1898.

Muovendo semplicemente dai dati era, quindi, persino ininfluyente indugiare su una sola soluzione e in particolare sull'abbandono del protezionismo. Essa, infatti, ancorché diffusamente illustrata, con riguardo anche agli interessi di tutto il Mezzogiorno agricolo,¹⁶⁶ costituiva una prospettiva minoritaria, onde, quale che fosse l'assonanza di fondo tra i liberisti democratici e i socialisti sull'abolizione del dazio sul grano e più in generale sul ruolo del libero scambio,¹⁶⁷ non era pensabile che una svolta così radicale, rispetto alle scelte protezionistiche fatte dagli anni '80 dall'intera Europa continentale, venisse da un Parlamento che, nella sua maggioranza, condivideva ancora la politica protezionistica.¹⁶⁸

Ma, dato per scontato tutto ciò, la rilevanza delle considerazioni svolte dai liberisti e dai socialisti stava proprio nel fatto che non era necessario condividere le loro soluzioni; era sufficiente riflettere sulle concrete situazioni descritte perché, tra le gravezze fiscali, un ruolo altrettanto importante (quanto i dazi doganali veri e propri) avevano, nel comprimere la domanda dei ceti più poveri, i tributi locali sui consumi, anche quelli più elementari.

24. IL RILEVANTE PESO DELL'IMPOSIZIONE LOCALE SUI CONSUMI POPOLARI

Si imponeva, quindi, una rilettura anche della finanza dei Comuni che continuava ad essere fragile e squilibrata.

La ricchezza mobiliare era pressoché assente nel finanziamento degli enti locali mentre le sovrimposte sui terreni e sui fabbricati, che costituivano la spi-

¹⁶⁵ Si veda M. FERRARIS, *Il rincaro del pane*, «Nuova Antologia», fasc. 154, del 16 agosto 1897, p. 723.

¹⁶⁶ Ricordo che la più recente storiografia ha ritenuto "non poco irrealistico postulare un processo di rigenerazione politica, sociale, economica del Sud affidata in via pregiudiziale alla funzione taumaturgica dell'abbandono della politica protezionistica" (così A. AQUARONE, *L'Italia giolittiana* cit., p. 392).

¹⁶⁷ Si veda A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo* cit., pp. 260-265.

¹⁶⁸ Salandra il 2 febbraio 1898, in occasione della temporanea riduzione dei dazi di importazione sui cereali, disse: "Non parliamo della abolizione completa e permanente del dazio sul grano perché non vi sarebbe governo per proporla, né maggioranza per votarla" (così A. SALANDRA, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 219).

na dorsale dei proventi delle Province e un buon terzo delle entrate dei Comuni, dal 1889 al 1897 registravano aumenti contenuti (da 119 milioni a 133 milioni per i Comuni e da 83 milioni a 86,3 per le Province) e anche il gettito delle imposte comunali autonome, quasi tutte sul reddito, era salito lentissimamente: l'imposta di famiglia in particolare da 19.600.000 nel 1889 ai 20.944.000 nel 1899 (era applicata in 5.593 Comuni).

Di qui, voluto o necessitato che fosse, il crescente ricorso ai mutui passivi e ai 'dazi' di consumo che, divenuti la più importante fonte di entrate dei Comuni, erano aumentati dai 92 milioni del 1880 ai 151 nel 1889 e poi, ancora, a più di 157 nel 1897: e i dati erano riferiti solo alle tasse comunali perché, tenendo conto anche di quelli governativi (che non avevano nulla a che fare con i dazi doganali veri e propri) riscossi dai Comuni e riversati al governo, il gettito, al lordo delle spese di riscossione, saliva a lire 211.747.432.¹⁶⁹

Le conseguenze, negative, erano pesanti sia in punto di efficienza¹⁷⁰ che di giustizia se non altro perché, anche nel 1898,

nei bilanci degli enti locali nell'Italia settentrionale, la sovrimposta ... rappresenta il 48 per cento delle entrate effettive mentre il dazio consumo fornisce soltanto il 31 per cento, laddove, nell'Italia meridionale più povera, la sovrimposta dà il 29 per cento e il dazio consumo il 40 per cento.¹⁷¹

Inoltre, l'imposta progressiva a rovescio incideva, in modo discriminato, all'interno dello stesso Comune e tra Comuni aperti o chiusi. Quanto al primo profilo, scriveva Luigi Einaudi nel novembre del 1896,

due città di quasi eguale importanza numerica si contrappongono in Milano rispetto al dazio consumo: la città interna sottoposta al regime del dazio murato e la città esterna soggetta al cosiddetto metodo del forese o della percezione del dazio sulla minuta vendita.

Se la mancanza delle barriere daziarie, aggiungeva il giovane studioso, pare benefica al circondario esterno, ove più folta si addensa la popolazione operaia, la esenzione tributaria di cui questa gode scompare per gli effetti del dazio forese sulle minute vendite; i ricchi, i quali possono fare le provviste all'ingrosso, sfuggono compiutamente all'imposta; gli operai, costretti, dalle limitate risorse del bilancio familiare, a ricorrere alle compere al minuto presso i rivenditori locali, sopportano soli tutto l'onere dei dazi comunali, aggravati poi di gran lunga dalla abitudine consueta nei commercianti di aumentare i prezzi in misura maggiore del dazio pagato. Un ope-

¹⁶⁹ Così I. BONOMI, *La finanza locale e i suoi problemi* cit., p. 15.

¹⁷⁰ Si veda G. ALIBERTI, *Il dazio consumo dopo l'Unità*, «Nord e Sud», n. 89, Napoli, 1967, pp. 218-250.

¹⁷¹ Così I. BONOMI, *La finanza locale e i suoi problemi* cit., p. 344.

raio, di condizione modestissima, paga nel circondario esterno, per dazi consumo, in media, lire 22,97 mentre il Comune introita soltanto come carico individuale di ogni abitante lire 9,91

insomma, concludeva Einaudi, "la unificazione tributaria si imponeva".¹⁷²

La iniqua distribuzione dei 'dazi' di consumo era ulteriormente accentuata dal difetto originario che, anche nel 1898, si rifletteva sul gettito complessivo, per cui ben 175.141.000 provenivano dai Comuni chiusi e solo 35.746.000¹⁷³ da quelli aperti: ne conseguiva che, vivendo entro le cinte daziarie dei primi 7.947.754 persone e nei Comuni aperti 21.005.726, la quota per abitante era rispettivamente di lire 22,03 e di lire 1,07.

Rilevantissimo, quindi, era lo squilibrio tra comunità e ulteriormente aggravato a danno dell'Italia meridionale perché

Nell'Italia settentrionale, la popolazione abitante all'interno delle cinte daziarie era meno di un quarto rispetto a quella abitante nei Comuni aperti; in quella centrale arrivava circa ad un terzo e in quella meridionale superava la metà.¹⁷⁴

E la sperequazione si aggravava ulteriormente avendo riguardo al dazio di consumo sui farinacei e ancora una volta a danno delle popolazioni meridionali.¹⁷⁵

Alla luce di tutte queste considerazioni non appariva convincente il presidente del Consiglio quando, muovendo da una sua radicata opinione,¹⁷⁶ scriveva al ministro del tesoro, che "quanto al grano si deve tenere duro a qualunque costo. È doloroso ma il grano deve, in quest'anno, salvarci dal disavanzo".¹⁷⁷

¹⁷² Da questa constatazione, notissima, nacque il progetto elaborato da una commissione istituita dal Consiglio comunale di Milano che prevedeva l'abolizione del dazio murato, la conservazione del dazio sulle carni e sulle bevande, l'esonero di tutte le altre merci, eccetto i foraggi e i materiali di costruzione, e, per coprire la perdita di gettito, la imposizione della tassa di famiglia; ma il progetto approvato, pressoché all'unanimità, fu bocciato dal Consiglio comunale (gli articoli di Einaudi scritti tra il novembre 1896 e il gennaio 1897 su «La Riforma Sociale» sono oggi pubblicati in L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche di un trentennio* cit., I, pp. 16-31).

¹⁷³ Si veda P. LACAVA, *Finanza di Stato e finanza locale*, «La Riforma Sociale», XI, 1901, pp. 863-914 e anche *retro* al cap. sesto.

¹⁷⁴ Così P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., pp. 39-40; ma già allora si sapeva bene che "nelle Sicilie, nel Napoletano e in alcuni centri dell'Italia centrale gli aggravi del dazio consumo erano molto più pesanti di quelli ordinati in altre città assai più ricche, più popolate, più colte" (si veda G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario* cit., II, pp. 317-324 e anche p. 581).

¹⁷⁵ Si veda ancora *retro* al cap. sesto.

¹⁷⁶ A. RUDINÌ, *Terre incolte e latifondo*, «Giornale degli economisti», 1895, p. 158.

¹⁷⁷ Così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 480.

La conoscenza dei fatti e il ricordo di un suo intervento sulla abolizione della tassa sul macinato avrebbero dovuto essere sufficienti a convincerlo che il raggiungimento del pareggio e la conseguente necessità anche del provento dei dazi doganali sembravano, ma non erano, un argomento decisivo.

Invece, nonostante il trascorrere degli anni non avesse sortito ancora nessuna sostanziale modificazione, anche Luzzatti, nel 1897, si riferiva a un indefinito "giorno in cui si possano diminuire le tasse sui consumi"¹⁷⁸ nonostante che, proprio nell'estate del 1897, fossero ancora rincarati le farine, il pane, il petrolio, il sale, e i medicinali.¹⁷⁹

25. L'INERZIA DEL LEGISLATORE A FRONTE DELLE PROPOSTE GIOLITTIANE E DI ALCUNI PROGETTI DOTTRINALI: DALL'ABOLIZIONE DEI DAZI LOCALI DI CONSUMO ALLA TASSAZIONE COMUNALE DELLA RICCHEZZA MOBILE E ALLA VALORIZZAZIONE DELLE GIÀ VIGENTI TASSE DI FAMIGLIA E SUL VALORE LOCATIVO

Non si fece tesoro (e non lo si farà in seguito) dell'indicazione data da Giolitti quando ricordò che non il solo protezionismo doganale esterno finiva per gravare sui consumatori, soprattutto su quelli più poveri, e vi era quindi una via d'uscita da una *impasse* solo apparente, perché, essendo la domanda interna compressa dalla elevata tariffa doganale, si sarebbe potuto ridurre l'effetto 'accumulo' delle altre imposte di consumo.

Riformare il sistema tributario, senza toccare i dazi doganali, significava, nella prospettiva di Giolitti, "agire sull'imposta sul sale, o sui dazi di consumo interni, governativi e comunali",¹⁸⁰ così pesanti e così disegualmente distribuiti tra Comuni aperti e chiusi, tra città e campagna, tra Nord e Sud.

Significava, in altre parole, porsi anche il problema della finanza locale, ma in stretta connessione con quella erariale, perché alla riduzione di un cespite ingiustamente pesante non poteva non corrispondere il reperimento di una eguale risorsa.

Tra il 1897 e il 1898, nulla, invece, fu fatto a livello legislativo ancorché lo stesso Rudinì fosse ben consapevole delle risalenti difficoltà della finanza comunale.

Inascoltate rimasero anche le riflessioni e le proposte dottrinali, e non solo quelle più radicali che concepivano lo stesso Comune non come articolazione dello Stato, ma come cellula prima dell'organizzazione sociale, precedente o

¹⁷⁸ L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 491.

¹⁷⁹ Si veda A. DE VITI DE MARCO, «Giornale degli Economisti», 1897, pp. 180-181.

¹⁸⁰ Così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 552-557.

contrapposta allo Stato.¹⁸¹ Non furono attuate neppure le proposte di chi, muovendo da una attentissima analisi dell'esistente, proponeva specifiche, concrete modificazioni tutte giocate all'interno della finanza comunale e volte a garantirle gettiti più cospicui, più certi e più equi.

Esse prevedevano, innanzi tutto, l'effettiva istituzione e applicazione dei contributi di miglioria con i quali, da un canto, si sarebbe acquisito, a favore dei Comuni, l'incremento 'non guadagnato' della rendita del terreno nelle grandi città e, dall'altro, si sarebbe addossata la spesa delle opere pubbliche agli effettivi beneficiari.

Il dazio-consumo non sarebbe scomparso ma si sarebbe ridotto a colpire i consumi di lusso e avrebbe esonerato soprattutto il grano, le farine, il pane. A compenso, conservate le vigenti sovrimposte fondiari e sui fabbricati (per altro notevolmente migliorate con la revisione periodica del reddito tassabile), si sarebbe dovuta reintrodurre una sovrimposta sulla ricchezza mobiliare del tutto esclusa dai carichi locali e si sarebbero dovute trasformare le vigenti tasse di famiglia e sul valore locativo in una imposta generale sul reddito.¹⁸²

La proposta di Conigliani metteva il dito sulla piaga là dove chiamava a contribuire la ricchezza mobiliare perché

La giustizia nel nostro sistema tributario comunale – aveva sottolineato Salandra alla Camera nell'aprile 1888 – si potrebbe instaurare nel solo caso che anche la ricchezza mobiliare, la più progressiva forma di ricchezza ai tempi nostri, fosse costretta direttamente o indirettamente a concorrere nelle spese comunali.¹⁸³

La proposta, invece, non fu raccolta così come non fu preso in esame neppure il diverso suggerimento¹⁸⁴ di accrescere il ruolo dell'imposta di famiglia (moderatamente progressiva) e di quella sul valore locativo, la cui compenetrazione¹⁸⁵ avrebbe potuto assicurare ai bilanci comunali un maggior gettito di una ventina di milioni.¹⁸⁶

¹⁸¹ Si vedano E. ROTELLI, *L'autonomia comunale nel socialismo di Andrea Costa*, in *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981 e, per le riflessioni del giovane socialista meridionale Gaetano Salvemini, E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967.

¹⁸² Si veda C.A. CONIGLIANI, *La riforma delle leggi sui tributi locali*, Modena, Tip. Solari, 1898.

¹⁸³ Così A. SALANDRA, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 36.

¹⁸⁴ Sostenuto e ampiamente illustrato anche da P. LACAVA, *La finanza locale in Italia* cit., pp. 241-246.

¹⁸⁵ "L'idea di applicare entrambe le imposte può sembrare strana ma è perfettamente logica e ragionevole", scrisse Einaudi il 16 giugno 1898, in *Il progetto di legge sui dazi comunali e le riforme tributarie*, in L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche* cit., I, p. 76 e *ivi* altre, ampie osservazioni.

¹⁸⁶ Si veda I. BONOMI, *La finanza locale* cit., pp. 70-77.

Così trascorse l'intero 1897 e solo nei primi mesi del 1898, e più precisamente l'8 marzo, un nuovo disegno di legge (rispetto a quello mai discusso del maggio del 1897) fu presentato dal governo. Alle disposizioni del disegno precedente, riprodotte con qualche modificazione, si aggiungevano speciali provvedimenti per temperare l'onere del 'dazio' comunale sulle farine, sulle paste e sul pane e si stabiliva, quindi, un limite massimo, fissato nel 50% del dazio di confine vigente sul grano, ma si disponeva anche che i 'dazi' comunali che lo superassero dovessero essere ridotti nel volgere di un quinquennio!

Proposte timidissime, quindi, e graduate in lunghi anni che il ministero di Rudinì mai vedrà attuate perché cadrà prima che una di esse trovasse attuazione.

26. LA UNIVERSALE CARESTIA AGRICOLA DEL 1898 E LE MODESTE, INCERTE E TARDIVE PROVVIDENZE FISCALI A FRONTE DI FERMENTI, TENSIONI, SCIOPERI

Ben altro era quello che Rudinì chiedeva a Luzzatti:

Tu che hai una gran fantasia finanziaria dovresti escogitare un'entrata nuova di due milioni da volgersi ai servizi di Pubblica Sicurezza. Io ho bisogno di 1.500 guardie in più per le grandi città e duecento carabinieri in Sardegna. Più altri 300 circa da distribuirsi nelle provincie meridionali e siciliane.¹⁸⁷

Anche il 1898, l'anno che, per la ricorrenza del cinquantésimo anniversario dello Statuto, avrebbe dovuto fornire più occasioni di celebrare "la religione della Patria", si aprì sotto cattivi auspici: 'l'anno terribile' sarà definito,¹⁸⁸ avendo riguardo alla storia d'Italia, e anno memorabile e importantissimo, si potrebbe soggiungere avendo riguardo allo storia d'Europa e non solo.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Il brano è tratto da L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 516.

¹⁸⁸ Così R. MICHELS, *Storia critica del movimento socialista* cit., p. 203.

¹⁸⁹ Valga al riguardo il ricordo di alcuni fatti che continuarono a pesare sulla politica internazionale fino alla guerra del 1914.

Essendosi definitivamente assicurato il possesso di Kassala, Kitchener poté procedere all'annientamento dei dervisci che ebbe luogo a Omdurman e preparare il drammatico incontro col Marchand a Fascioda, dal quale ebbe origine, in sostanza, l'accordo anglo-francese del marzo 1899 per il Nordafrica e cinque anni più tardi l'Intesa tra la Francia e l'Inghilterra. In questo stesso anno il Delcassé, con la sua illuminata politica, prese il posto di Hanotaux al ministero degli esteri francese: Paul Camion fu nominato ambasciatore a Londra e il nuovo ambasciatore francese presso il Quirinale, Camille Barrère, negoziando un trattato commerciale franco-italiano, cominciò a conferire un carattere più amichevole alle relazioni tra la Francia e l'Italia. Il 1898 fu soprattutto l'anno della guerra ispano-americana, che segnò l'esclusione definitiva della Spagna dal novero delle potenze coloniali, e l'accettazione da parte degli Stati Uniti di precisi impegni oltremare nelle Hawaii e nelle Filippine.

In Francia il 1898 fu l'anno di 'l'accuse', la lettera aperta di Zola al Presidente della repubblica, con la quale l'affare Dreyfus entrò in una fase di lotta equivalente a una guerra civile: una fase da cui la repubblica doveva emergere vincitrice dopo un duro scontro con il clericalismo e con la reazione.

Non si comprese che, sul mondo intero e sull'Italia in particolare, si era abbattuta "una carestia fra le maggiori che la storia ricordi", aggravata dal mancato afflusso delle importazioni di grano dagli Stati Uniti coinvolti nella guerra con la Spagna per l'indipendenza di Cuba. Il consumo medio per abitante del frumento, già abbattutosi nel 1897 a 101 chilogrammi (rispetto ai 115 del 1896), scese ancora a 99 chilogrammi.¹⁹⁰ Sarebbe stata necessaria la riduzione immediata, o meglio la sospensione totale, del dazio doganale, seppure non definitiva che avrebbe frenato lo sbalzo del prezzo del grano da 22 a 25 lire e non a 32.¹⁹¹ Questo chiedevano gli studiosi¹⁹² e i Sindaci,¹⁹³ mentre, con decreto legge del 23 gennaio 1898, si ridusse da lire 7,50 a lire 5 il dazio doganale sul grano (ma si lasciò inalterato quello sulla farina) fino alla scadenza del 30 aprile, termine fissato per dare agli agrari la certezza che anche la sola riduzione aveva carattere temporaneo.

Nella discussione per la conversione in legge avvenuta a metà febbraio¹⁹⁴ si accettò la proroga della riduzione sino al 31 maggio, la si estese proporzionalmente ai dazi sull'orzo, sulla segale, sul granoturco e si riconobbe la necessità di modificare, in correlazione, anche il dazio sulle farine, ma si respinse nel modo più duro qualsiasi proposta di soppressione totale, seppure temporanea, o di maggiore o più prolungato alleggerimento.

Quando disordini si verificarono a Forlì e ad Ancona, la stampa conservatrice prese ad istigare il governo alla repressione e in questa campagna si distingueva la «Perseveranza» che, in preda a una ossessione antisocialista, diffondeva allarmi spropositati e sproporzionati e si allontanava dal presidente del Consiglio accusandolo di "cedere alla piazza e di essere in genere 'troppo debole' nel fronteggiarla".¹⁹⁵

Si decise allora di richiamare sotto le armi 40.000 uomini e di acquistare centomila quintali di grano (distribuiti ai più bisognosi soprattutto in Sicilia) e poi altri 300.000 ma queste occasionali misure non incisero, né lo potevano,

¹⁹⁰ Si vedano *I conti economici dell'Italia* cit., p. 219.

¹⁹¹ Si veda E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana* cit., vol. quarto, p. 83.

¹⁹² Si vedano G. VALENTI, *Il dazio sul grano* cit., p. 31 e A. DE VITI DE MARCO nelle *Cronache* sul «Giornale degli economisti» dei mesi di febbraio, marzo, aprile 1898.

¹⁹³ Si veda la lettera di Cambray-Digny a Luzzatti del 22 gennaio 1898 in L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 502.

¹⁹⁴ È la legge 11 febbraio 1898, n. 26.

¹⁹⁵ Si vedano M. BELARDINELLI, *Un esperimento* cit., pp. 281-283, 307 (ove si legge che "l'accusa di debolezza in politica interna era tutt'altro che giustificata" (*ivi*, p. 282)) e A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., p. 145 e *ivi* un'ampia descrizione delle diverse posizioni assunte, a Milano, anche all'interno degli ambienti conservatori.

sulla speculazione rialzista che si tradusse “in un nuovo aumento del prezzo del pane nelle grandi città”.¹⁹⁶

27. LA FINE DI UNA STAGIONE E DI DUE GRANDI AVVERSARI: LA MORTE DI CAVALLOTTI E LA DEPLORAZIONE MORALE DI CRISPI

Non si erano ancora spente le emozioni e le tensioni suscitate dai fatti descritti, quando, a complicare ulteriormente la posizione del governo, intervenne un fatto sensazionale, la morte di Felice Cavallotti, ucciso in duello il 6 marzo 1898, dal deputato della destra Ferruccio Macola, direttore della «Gazzetta di Venezia». Essa, infatti, non solo suscitò viva commozione da un capo all'altro della penisola ma anche vivaci dissensi sul proclamato “lutto per la patria”.

Quando il presidente della Camera Biancheri, facendosi interprete del sentimento generale di viva commozione, propose che la seduta del 7 marzo fosse sospesa e che, in segno di lutto, la bandiera di Montecitorio rimanesse abbassata per otto giorni, irritatissimo fu il presidente del Senato Farini che, nel suo diario, a proposito di Biancheri, scrisse:

vecchio pusillo ed imbecille perché tu facesti codesta apoteosi del peggiore nemico, del più pericoloso nemico della monarchia e quindi dell'unità d'Italia.

Era una tesi miope, e anche ingiusta, proprio a ragionare nella prospettiva di un conservatore e non a caso Giolitti scrisse a Rosano che “[...] specialmente in Lombardia, Cavallotti era una forza moderatrice”.¹⁹⁷

Bene fece, quindi, il moderato sindaco di Milano, Vigoni, a ricordare Cavallotti che “aveva sì intensamente amato la patria” – suscitò ancora una volta l'ira di Farini (“discorso biasimevole, schifoso, ispirato dalla vigliaccheria”) – ma neppure lui seppe uscire dalla cronaca.

Lo seppe fare Turati, quando il 9 marzo, alla presenza di decine di migliaia di persone disse:

Non finì egli solo. È finita l'opera con la quale tutto un mondo, sacro al tramonto, tentava disperato resistere alle corruzioni profonde che lo inquinarono; tentava fuggire al destino, e più degnamente soccombere [...] È morto ed è ultimo! L'ultimo! Intendete, cittadini, lo strazio di cotesta parola? Perché essa ci annunzia che qui non a

¹⁹⁶ A. SALANDRA, *Discorsi parlamentari* cit., I, pp. 217-218.

¹⁹⁷ Così G. NATALE, *Giolitti e gli italiani*, Milano, Garzanti, 1949, p. 401.

un uomo diciamo addio, ma a una generazione di uomini; a quanto fu in essa di bello, di alto, di fiero; che non un sepolcro è questo che spalanchiamo, ma un cimitero vastissimo, nel quale un'era della Storia riposa; che non fra due anni, come novella il lunario, ma oggi, qui, il secolo si suggella.¹⁹⁸

Erano, ovviamente, le parole di un socialista di allora, impegnato nella sempre risorgente polemica con i partiti borghesi, ma c'era del vero perché gli atteggiamenti plutarcheschi, classicheggianti e guerrazziani della democrazia fine secolo avrebbero ceduto il passo a una nuova e più positiva e più realistica concezione della vita e dell'azione parlamentare, dei suoi doveri, dei suoi obblighi.

Neppure un brivido di pietà attraversò, invece, Crispi che di Cavallotti era stato amico e poi durissimo avversario. Fu anzi una annotazione crudele quella che la sera, lasciato solo dai pochi amici rimastigli, gli dedicò nel suo diario:

La Provvidenza con la morte del gran Colpevole ha evitato una umiliazione alla Dinastia, un ministro Cavallotti che a suo tempo l'avrebbe condotta al sepolcro.

Ancora una volta solo preoccupato per la 'Casa' che così generosamente aveva servito, Crispi subiva, lui sì, una grossa, immediata umiliazione personale.

Negli stessi giorni in cui Felice Cavallotti era sepolto e celebrato, concludeva i lavori la Commissione dei 'cinque', istituita nel novembre del 1897, per predisporre una deliberazione sulla questione 'Crispi'.

Le sue conclusioni prevedevano, per l'anziano statista siciliano, il biasimo morale e la Camera l'approvò: Crispi si dimise e ricandidatosi fu rieletto, ma il suffragio non fu generoso e le astensioni numerosissime.

Era il suo definitivo tramonto.

28. I TUMULTI E I MOTI DEL '1898': LA VIOLENZA DI UN GOVERNO DEBOLE

Può immaginarsi quali furono i contraccolpi dell'imponente manifestazione milanese negli ambienti conservatori e reazionari che già avevano imputato a Rudinì una generica debolezza nei confronti delle provocazioni della Sinistra e una immotivata specifica cedevolezza ai desideri di Cavallotti – soprattutto le elezioni e il ravvicinamento alla repubblica francese¹⁹⁹ – e quale miscela ge-

¹⁹⁸ Così F. TURATI, *Uomini della politica e della cultura*, per cura di A. Schiavi, Bari, Laterza, 1949, p. 79.

¹⁹⁹ Lo scrisse chiaramente De Angelis a Luigi Luzzatti il 17 maggio 1898 che "molti (a Milano) pensano che la più grande debolezza del vostro ministero e la più grande fatalità è stata quella di aver permesso ai radicali, repubblicani e socialisti" ... (così L. LUZZATTI, *Memorie cit.*, II, p. 511).

nerò la somma dell'indignazione conservatrice con i timori degli alti burocrati, dei militari, che, vivendo con terrore le novità, ovunque vedevano cospirazioni sovversive e tradimenti contro le istituzioni e contro l'unità e il prestigio dello Stato.

Anche perché le tensioni nel paese non si acquietavano e non si limitavano alle campagne e alle zone arretrate e periferiche del paese.²⁰⁰

Il 25 aprile 1898 si ebbero forti agitazioni popolari a Faenza, il 27 a Bari, il 30 a Minervino Murge, a Palermo, a Pescara, a Napoli, a Ferrara; il 1° maggio a Molfetta, a Benevento, a Rimini, a Ravenna.

Con decreto del 5 maggio, il governo sospese completamente il dazio sui cereali e sui loro derivati sino al 30 giugno, ma era ormai tardi anche perché la temporaneità, breve, dei provvedimenti (con un provvedimento del 25 maggio la sospensione scivolerà al 15 luglio) si risolse in un aiuto agli importatori – invogliati a rimandare le vendite del grano a quando fossero ripristinati i dazi più alti –, alle società di navigazione (per le importazioni), agli industriali della molitura, a tutti,²⁰¹ ma non ai consumatori.²⁰²

Un malessere e un malcontento serpeggiavano per la nostra penisola, scriveva *La Stampa* di Torino, che negava la minaccia di un moto insurrezionale organizzato dalle forze dell'Estrema Sinistra e molto insisteva sui nessi tra i problemi sociali e quelli fiscali: "Manca il lavoro, diminuiscono le mercedi e il prezzo del pane aumenta ... Il governo provvede, mandando truppe e dichiarando stati d'assedio ... Ma le imperiose necessità dello stomaco sono più forti delle baionette e della legge".²⁰³

Queste furono, infatti, le richieste avanzate da chi scese in piazza anche in Toscana – ove ebbero un ruolo di rilievo le donne (le trecciaiole a Sesto Fiorentino, le cenciaiolē a Livorno) –, pane a buon mercato e lavori pubblici che lenissero la disoccupazione.

Ma anche in Toscana la truppa fece ricorso alle armi e gli incidenti si conclusero tragicamente: due morti e una ventina di feriti a Firenze e, il 5 maggio, quattro persone uccise a Sesto Fiorentino, fra cui una donna e un bambino.

Lo stesso giorno, le forze dell'ordine, a Pavia, colpirono a morte uno studente, il figlio del deputato radicale milanese Mussi, mentre il «Corriere della Sera» scriveva:

²⁰⁰ Si veda ancora R. COLAPIETRA, *Il Novantotto* cit., *passim*.

²⁰¹ Si veda L. EINAUDI, *Il dazio sul grano* (2 luglio 1898), in *Cronache economiche e politiche* cit., I, p. 81.

²⁰² Così il 25 giugno 1898 alla Camera A. SALANDRA, *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 235.

²⁰³ Così «La Stampa» del 30 aprile 1898.

Si sparge il convincimento che col disordine si ottiene tutto e si strappa ciò che si vuole ... il gabinetto che ci regge ... rappresentava e rappresenta ... il tipo di governo debole, instabile, vivacchiante alla giornata, tutto condiscendente per amore del quieto vivere e della pace parlamentare. Intanto la pace interna dello Stato corre gravi pericoli.²⁰⁴

Era un pressione enorme sul presidente del Consiglio già intimorito dalla diffusione dei tumulti nell'Italia settentrionale e, in cuor suo, indebolito dalla lettera con cui Visconti Venosta gli aveva scritto, il 28 aprile, di considerarsi un 'ministro dimissionario' (i due convennero di diffondere la notizia solo dopo le cerimonie di Torino per il cinquantesimo anniversario dello Statuto).

Il 6 maggio seguirono altri morti a Firenze ed ebbe inizio la tragedia di Milano il cui coinvolgimento dimostrava che vecchio e nuovo si intrecciavano nel determinare le cause e la dinamica delle sollevazioni popolari.

Da alcune settimane il «Corriere della Sera» – abbandonato l'indirizzo di vigile, empirico liberalismo, seguito per vent'anni e adottata la nuova linea 'forcaiola' impressa da Domenico Oliva cui il fondatore del quotidiano, Eugenio Torelli Viollier, nello stesso maggio del 1898 cedette la direzione²⁰⁵ – interpretava il pensiero di molti conservatori già filoministeriali, giudicava debole il governo e imputava alla sua dipendenza dai radicali la causa per cui "i partiti estremi estendono, rinvigoriscono la loro organizzazione e influenza".²⁰⁶

E per il presidente del Consiglio irresistibile diventava la tentazione di mostrare alla propria destra di essere capace di durezza e, coinvolgendolo nella repressione, di precludere a Zanardelli qualsiasi alternativa.

I tragici fatti di Milano sono noti: la distribuzione di un civilissimo manifesto socialista, l'arresto di alcuni manifestanti, il tentativo di liberarli, l'assalto, a sassate, a un reparto della polizia, la reazione di questa, l'intervento delle truppe, la morte di due operai e di un delegato della pubblica sicurezza.

Il 7 maggio, proclamato lo sciopero generale di protesta, la cavalleria caricò la folla scesa nelle vie e, di fronte a una serie di confuse sparatorie, fu proclamato lo stato d'assedio per il quale tutti i poteri furono affidati al generale Bava Beccaris: "Dalla quiete di Milano, gli telegrafò Rudinì, dipende forse la quiete di tutto il Regno" e lo esortò a provvedere con mano ferma.²⁰⁷

²⁰⁴ Così il «Corriere della Sera» del 5 maggio 1898.

²⁰⁵ Si veda O. BARIÈ, *Luigi Albertini*, Torino, UTET, 1972, p. 44.

²⁰⁶ Così il «Corriere della Sera» del 28-29 marzo 1898.

²⁰⁷ Si veda A. NASCIMBENE, *Il movimento operaio in Italia. La questione sociale a Milano dal 1890 al 1900*, Milano, Cisalpino-Goliardica, 1972, p. 203.

Il 9 maggio lo stato d'assedio fu esteso a Napoli e a Firenze, l'11 toccò a Como e all'intera Toscana ma i fatti più gravi avvennero a Milano.²⁰⁸

Qui i morti superarono il centinaio²⁰⁹ il che

basta a dimostrare che la repressione fu smisurata, senza che faccia uopo ricordare l'assalto della truppa al convento dei Cappuccini con l'arresto dei pericolosi ribelli colà asserragliati e che si scopersero frati e mendicanti, e altrettali grottesche cantonate, che comprovano come in quei giorni le autorità avessero perso la testa.²¹⁰

Il 12 maggio il «Corriere della Sera» scrisse:

Noi abbiamo raccolto i frutti amari di una classica imprevidenza, di una tolleranza incredibile verso i nemici dello Stato, della patria, della civiltà che si sono organizzati sotto i nostri occhi ... e un giorno di follia criminosa ha provato al nostro disgraziato Paese quello che veramente sta in fondo dei loro ideali ...;²¹¹

e il 16 successivo soggiunse che “la crescente difficoltà di mantenere la pace pubblica contro i nemici vecchi e nuovi impone allo Stato il dovere di impedire che le associazioni abbiano modo di organizzarsi” ... e “quanto alla stampa, soggiunse, bisogna che la libertà di stampa sia regolata e frenata meglio”.²¹²

I giornali d'opposizione (il radicale «Secolo», in viso soprattutto per la sua campagna antimilitarista, la repubblicana «Italia del Popolo», la socialista «Critica Sociale») furono sospesi e i direttori furono arrestati e condannati:

la libertà di stampa, scrisse Torelli Viollier, che da poco aveva lasciato *Il Corriere*, in una lettera sulla *Stampa* del 14 giugno, è legge fondamentale dello Stato e a vederla trattata come è, mi sento ferito nel più intimo della mia coscienza di cittadino.²¹³

Furono eseguiti centinaia di arresti fra gli esponenti politici e tra essi i socialisti Turati, Bissolati, Kuliscioff, Costa (appena sceso dal treno alla stazione centrale, due agenti gli misero le manette e lo condussero alle carceri di San Vittore), Morgari, il repubblicano De Andreis, il radicale Romussi mentre già il buon senso avrebbe dovuto escludere che i democratici del «Secolo» aves-

²⁰⁸ Per la cronaca delle drammatiche giornate, dal 6 al 10 maggio, si veda P. VALERA, *L'assalto al convento. Narrazione documentata*, Milano, 1899 (opuscolo divenuto presto introvabile perché le autorità lo fecero sparire), oggi ID., *I cannoni di Bava Beccaris*, Milano, Giordano Editore, 1966.

²⁰⁹ In realtà non si è mai riusciti a calcolare con precisione il numero: “si può ritenere di non essere lontani dalla realtà calcolando alcune centinaia di civili uccisi” scrive U. LEVRA, *Il colpo di Stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*, Milano, Feltrinelli, 1975, p. 115.

²¹⁰ B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 216.

²¹¹ Così il «Corriere della Sera» del 12 maggio 1898.

²¹² Così il «Corriere della Sera» del 16 maggio 1898.

²¹³ Citata da O. BARIÈ, *Luigi Albertini* cit., p. 49.

sero voluto scatenare la rivoluzione sociale e lo stesso partito socialista ne era alieno, nella sua direzione e nella maggior parte delle sue organizzazioni.²¹⁴

Analogamente era difficile attribuire progetti sovversivi ai cattolici, nei cui confronti, invece, la reazione sembrò imboccare la strada di una lotta a oltranza.²¹⁵ ne sono testimonianza l'arresto di don Albertario, la sospensione dell'intransigente «Osservatore Cattolico» e dell'«Unità cattolica» di Firenze, la chiusura delle sezioni dell'«Opera dei Congressi», dei comitati diocesani, di gran parte dei centri mutualistici e assistenziali, delle casse rurali e delle banche di prestito, la soppressione di giornali, il divieto della propaganda.²¹⁶

In questi eccessi dell'autorità politica e militare, scriverà Croce, si sentiva la convulsa trepidazione della parte reazionaria, la quale, con eccitata fantasia, immaginò e sparse nel paese una terrificante leggenda dell'abisso aperto, della rovina a cui si era miracolosamente scampati, del pericolo cui si era trovata esposta l'esistenza dello stato e quasi quasi dell'intera civiltà e celebrò salvatori l'esercito e il generale comandante in Milano, il Bava Beccaris, ai quali furono rivolti ringraziamenti, profuse onoreficenze e resi omaggi di ogni sorta.²¹⁷

A ordine già ristabilito, ai primi di giugno, il re conferì a Bava Beccaris la croce di Grande Ufficiale dell'Ordine militare di Savoia “per rimeritare, diceva il messaggio, il servizio che Ella rese alle istituzioni ed alla civiltà”: che vi abbia provveduto di propria iniziativa o che sia stato ispirato, “si stenta a credere, scrive un biografo di Giolitti, che sia stato possibile fare commettere al re un simile errore, che gli costò la vita”.²¹⁸

29. IL TRAGICO MAGGIO MILANESE: LA GRANDE PEUR

Già allora, ci si chiese se si fosse trattato di moti eversivi organizzati a sinistra o, invece, come scrisse efficacemente Colajanni, “della protesta dello stomaco”.²¹⁹

²¹⁴ Si veda *infra* al par. successivo.

²¹⁵ L'offensiva anticattolica iniziata il giorno 10 “quando a Milano era già tornata la calma” e sviluppatasi a livello nazionale fu “breve ma intensa” (si veda A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., p. 187); come si vedrà, però, la repressione, già ai primi di giugno del '98, accennò a finire, senza lasciare tracce particolarmente profonde, né di principio, né di metodo (si veda *infra*).

²¹⁶ Si veda G. SPADOLINI, *L'opposizione cattolica* cit., pp. 464-470 e anche E. VERCESI, *Le origini del movimento cattolico* cit., p. 43.

²¹⁷ Così B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 216, ma si veda anche G. GIOLITTI, *Memorie* cit., I, p. 139.

²¹⁸ Così G. NATALE, *Giolitti e gli italiani* cit., p. 403.

²¹⁹ Così N. COLAJANNI, *L'Italia nel 1898. Tumulti e reazione*, Milano, 1899, p. 28.

Nessuno di coloro che non condivisero la prima opzione ridusse l'analisi alla seconda prospettiva: non lo stesso Colajanni, non la *elite* liberista²²⁰ e neppure i socialisti per i quali "non è certamente con tumulti provocati dalla miseria che si possono risolvere le grandi questioni sociali" anche se, aveva soggiunto Andrea Costa il 9 febbraio 1898, "debbo, però, ammettere questo, che in Italia soprattutto, se non vi sono tumulti di piazza, non si fa nulla".²²¹

Il governo e Rudini tacquero sulle proprie pesanti responsabilità. ("Sparsa nel paese la convinzione che il bilancio era in supero, appariva assurdo incrudire gli oneri sui contribuenti già tanto gravati", scrisse Nitti)²²² – e si dissero, invece, convinti che il sobillamento anarchico e rivoluzionario aveva avuto un grosso ruolo nelle "inconsuete agitazioni che dimostrarono un traviamiento delle masse".²²³

Si omise di considerare che tutti i ceti salariati erano stati danneggiati dal mutamento della congiuntura economica perché i salari faticavano a seguire i prezzi che erano in aumento e, nel 1898, in particolare quelli del grano, del pane e di tanti altri beni di prima necessità.

Ma, soprattutto, non si comprese che, proprio nella sua diversità, Milano trovava le ragioni di una nuova e diversa consapevolezza.

Lo scrisse l'autorevolissimo *Times*²²⁴ che

non serve rispondere che la rivolta più grave ha avuto luogo a Milano, dove numerose sono le industrie e dove c'è abbondanza di lavoro. Ma se c'è abbondanza di lavoro, c'è anche abbondanza di tasse, così come vi sono maggiore maturità politica e maggiore combattività di quanta non si trovi nell'Italia del Sud²²⁵

e con un ancora più significativo riferimento alle imposte soggiungeva:

Le classi al potere in Italia reclamano e si assicurano, attraverso l'utilizzazione dei privilegi politici, una grossa esenzione dalle tasse che invece pesano così duramente sui poveri. Si può quasi misurare l'importanza d'una persona dal successo con cui riesce sistematicamente ad evadere il fisco.

²²⁰ Si veda A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo* cit., pp. 275-276 e *infra* in questo stesso paragrafo.

²²¹ Si veda A. COSTA, *Discorsi parlamentari* cit., p. 376.

²²² Così F.S. NITTI, *Le sommosse dell'ieri e le repressioni dell'oggi*, «La Riforma Sociale», anno V, 1898, p. 536 e spec. pp. 547-548.

²²³ Così la circolare del ministro degli interni del 9 maggio 1898.

²²⁴ Per la narrazione dello stratagemma con cui il corrispondente del «Times» riuscì a violare una severa censura si veda H. WICKHAM STEED, *Trent'anni di storia europea, 1892-1922*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962, pp. 123-124.

²²⁵ Così *I moti del '98*, in «Times» del 18 maggio 1898 pubblicato in E. RAGIONIERI, *Italia giudicata*, 3 voll., Torino, Einaudi, 1976, I, *Dalla unificazione alla crisi di fine secolo, 1861-1900*, con la collaborazione di L.E. Funaro, p. 239.

Con una significativa assonanza di toni e di contenuti lo ribadì il deputato socialista Badaloni ("Certo a Milano, quantunque sarebbe esagerazione il dire che non vi fossero la disoccupazione e la miseria, il pane non mancava alla classe lavoratrice, ma quel pane lo pagava assai caro") quando descrisse diffusamente le cause non cospirative ma politiche "che provocarono la rivolta di Milano che, se da qualcheduno fu voluta, non fu certo da noi";²²⁶ e la stessa personalità di Turati²²⁷ ne era garante.

Invece, in un intenso, fantastico lavoro, volto anche a premere sulle autorità locali e nazionali per l'assunzione dei relativi provvedimenti, si disse che i moti, quelli della capitale lombarda in particolare, erano il frutto della propaganda dei partiti sovversivi (socialisti, clericali, repubblicani e anarchici) e, anzi, l'epilogo di una vera e propria congiura.

E quindi dalla propaganda loro si risale alla supposizione – annotò uno scettico De Viti – che vi era l'accordo di profittare del disagio economico per far coincidere un moto insurrezionale con le feste monarchico-statutarie di Torino. Ecco il complotto. E si sarebbero anche scoperti i fili conduttori di questo complotto nei ferrovieri e io ho udito persone molto serie affermare che il moto segue le città toccate dalla rete adriatica, mentre le città toccate dalla mediterranea sarebbero immuni dal contagio.

Non si considerò che "la possibilità del complotto suppone uno stadio più avanzato del malcontento popolare, significa che il malcontento è entrato nel periodo dell'organizzazione" ... e che, quindi, "più che mai il problema economico e politico di rimuovere le cause del malessere s'impone a quello poliziesco di sopprimere i sintomi".²²⁸

Sarebbe stato sufficiente riflettere, come fece Colajanni, sul fatto che "la protesta di Milano fu essenzialmente politica e morale", perché Milano era "la capitale morale"²²⁹ nel senso che postulava se stessa come alternativa a Roma e in qualche modo, si può dire, bilanciava la mancanza di una effettiva istituzionalizzazione del peso politico dei socialisti e dei cattolici.

Essa rappresentava, quindi, anche le nuove possibilità del paese, la speranza nel progresso, un'opposizione di alternativa che alle avventure coloniali contrapponeva la possibilità dello sviluppo economico, così come alla questio-

²²⁶ Così A.P., *Camera dei Deputati, Discussioni*, tornata del 17 giugno 1898, pp. 6296-6306.

²²⁷ "Nel rifiuto della violenza da parte di Turati, oltre alla sua filosofia, c'è però anche la sua esperienza politica vissuta", scrive L. VALIANI, *Questioni di storia del socialismo*, nuova ed., Torino, Einaudi, 1975, p. 359; si veda anche M.L. SALVADORI, *Il mito del buongoverno. La questione meridionale da Cavour a Gramsci*, Torino, Einaudi, 1960, p. 305.

²²⁸ Così A. DE VITI DE MARCO, *Dopo i tumulti di Milano* cit., p. 252.

²²⁹ Così N. COLAJANNI, *L'Italia nel 1898* cit., pp. 221-248.

ne finanziaria, intesa come stretto problema di pareggio, contrapponeva la più generale questione economica della promozione delle fonti di reddito.

Il problema, quindi, non era di rifugiarsi nella paura o di tentare di arrestare lo sviluppo ma di comprendere, come scrisse De Viti, che, se si era formata "una gran vita industriale", non v'era ancora "la preparazione quale sarebbe occorsa per dare alla nuova vita i sentimenti, le abitudini, i metodi di lotta "onde al fondo si trova una contesa moderna tra capitale e lavoro condotta con i metodi antiquati della lotta tra padrone e servo, tra signore e plebeo".²³⁰

Insomma il movimento di Milano "significava che l'opposizione popolare traeva le sue radici non dal solo passato, bensì anche dal futuro".²³¹

Invece, una cultura infarcita di "retorica da guerrafondaï", di "frasi patriottiche e di sofismi economici" impedì di comprendere che, al fondo dei moti milanesi, stava la contraddizione della scelta del 1887 "e cioè una industrializzazione scissa da un contemporaneo processo di democratizzazione".²³²

Si respirava, invece, un'atmosfera di *grande peur*, alimentata, anche nella letteratura, da vibranti atti di accusa contro la democrazia, contro il socialismo, penetrato pure nelle fila del ceto medio e considerato la minaccia di una apocalittica sovversione a opera di una setta internazionale coalizzata contro la patria e la libertà: non a caso la pesantezza e la permanenza della repressione furono ben diverse sul versante socialista e su quello cattolico.²³³

Proprio nel '98 Luigi Capuana, nel romanzo *Re Brancaleone*, immaginava che il re rivolgesse ai deputati il seguente discorso:

Saremo forti e inesorabili con i nemici interni ... Mi auguro che lor signori non si lasceranno allettare dalle sciocche sentimentalità dell'uguaglianza economica e della comunità di beni, lustre con cui certi furbi, che non hanno beni da mettere in comune e nessuna voglia di lavorare, lusingano oggi i più bassi appetiti delle classi agricole e operaie. Il mio governo vi proporrà opportune riforme per rendere più solida l'organizzazione dell'esercito e dell'armata ...²³⁴

Ma non minori erano la polemica, la satira e il dileggio di una nutrita pubblicistica contro il sistema e le istituzioni parlamentari, additate come simbolo di vaniloquio e di mediocrità²³⁵ e tali considerate anche dal re, dalla regina e

²³⁰ I brani sono tratti da A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo* cit., p. 282.

²³¹ *Il Nord nella storia d'Italia*, a cura di L. Cafagna cit., p. 295.

²³² Così A. CARDINI, *Antonio De Viti de Marco. La democrazia incompiuta, 1858-1943*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 88.

²³³ Si veda *infra* al cap. ottavo.

²³⁴ Cito da P. ALATRI, *Gabriele D'Annunzio* cit., p. 113 e non era certo una voce isolata.

²³⁵ Si veda M. MORASSO, *Uomini e idee del domani. L'egoarchia*, Torino, Bocca, 1898, *passim*.

dagli ambienti di corte (emergeva un certo aristocraticismo anti borghese) incapaci di cogliere la funzione istituzionale, collegiale del Parlamento e attenti solo ai limiti dei singoli componenti.²³⁶

30. UNO SNODO TRA PASSATO E FUTURO: "PER UN POPOLO VOTATO ALL'INDUSTRIA UN OPERAIO VARRÀ PIÙ DI UN SOLDATO"

Solo un osservatore superficiale o un protagonista interessato, però, poteva ridurre le prospettive alla alternativa tra "il cataclisma anarchico", spettro messo in giro per suscitare 'ridicola paura' e lo stato d'assedio.

Se è vero che, quali ne fossero le cause, la paura molti coinvolse ("la sensazione angosciata che l'edificio faticosamente costituito nel Risorgimento fosse per essere travolto dalla dilagante marea rossa e nera"),²³⁷ è altrettanto vero che segni diversi e opposti connotavano la società.

Non mi riferisco solo all'influenza profonda e diffusa esercitata dal piccolo gruppo dei liberisti che, presenti in qualche università, in alcuni grandi quotidiani e in poche riviste specializzate, riuscirono a mobilitare un vasto movimento di opinione sui temi della libertà politica e del progresso economico, della tutela dei consumatori e dei produttori meno interessati alla protezione doganale, nonché del necessario rinnovamento dello Stato in cui assumeva un ruolo centrale la riforma tributaria.

Anche se va ricordato che, nel momento più drammatico della crisi di fine secolo, sull'«Avanti» comparvero le firme di Maffeo Pantaleoni, di Edoardo Pantano, di Vilfredo Pareto, alla «Critica Sociale» collaborò Luigi Einaudi ed Edoardo Giretti, nel 1899, espresse la convinzione che era "vecchio e falsissimo pregiudizio quello che consiste nel vedere come una specie di antagonismo inconciliabile fra le conquiste della libertà ed il benessere materiale delle masse lavoratrici".²³⁸

E non mi riferisco, ovviamente, neppure alla constatazione, una sorta di tesi 'consolatoria', per la quale in alcune importanti città italiane l'eco dei 'fatti di Milano' fu modestissima. Nella sabauda Torino (ove si trovavano il re Umberto e Zanardelli per la celebrazione del cinquantesimo anniversario dello Statuto),

²³⁶ Si veda U. ALFASSIO GRIMALDI, *Il re "buono"* cit., *passim* e *ivi* ampi riferimenti alla letteratura di quegli anni.

²³⁷ G. ARFÈ, *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, Torino, Einaudi, 1965, p. 51.

²³⁸ Citato da G. DE ROSA, *La crisi dello Stato liberale in Italia*, Roma, 1955, p. 101.

ad esempio, “non ebbe luogo nessuna manifestazione di massa”²³⁹ e “il generale Besozzi, che comandava quel corpo d’armata, fece osservare che mancava qualunque motivo per proclamare lo stato d’assedio e così l’ordine fu revocato”;²⁴⁰ anche a Torino, cionondimeno, la reazione governativa fu dura con la sospensione per tutto l’anno del *Il grido del Popolo*, lo scioglimento, per sedici mesi, della Commissione esecutiva della Camera del Lavoro e la dichiarata decadenza del consiglio di amministrazione della Cooperativa ferroviaria.²⁴¹

Il fatto più significativo è che

Gli anni novanta testimoniano anche da un altro punto di vista – quello rappresentato dall’imporsi di una moderna finanza finalizzata allo sviluppo della grande industria – del rafforzamento di quello che ormai sempre più frequentemente veniva chiamato il triangolo industriale: il Nord-ovest di Milano, Torino, Genova.²⁴²

A Milano, si andava realizzando l’evoluzione industriale – anche se la città, nelle più attente riflessioni, non poteva e non doveva diventare una ‘Manchester’ italiana – e non a caso Colombo, il fondatore della Edison,²⁴³ il rettore del Politecnico, il papà degli ingegneri, come sarà chiamato, si staccò dalla consorteria “elaborando una diversa e più moderna concezione dei rapporti politici con le classi subalterne”; e poco più tardi anche Prinetti lo seguirà affermando che “più che le leggi repressive, gioveranno le riforme nel campo politico, economico ed amministrativo”.²⁴⁴

A Torino le manifestazioni dell’Esposizione, per il mezzo secolo dal Quarantotto, mostrarono una terra, una città che, superate le delusioni per il perduto rango di capitale, ma senza dimenticare il proprio recente, glorioso passato,²⁴⁵ lasciava alle spalle la lunga depressione²⁴⁶ e puntava, ormai, come

²³⁹ Così P. SPRIANO, *Storia di Torino operaia e socialista. Da De Amicis a Gramsci*, Torino, Einaudi, 1958, p. 56.

²⁴⁰ Si veda G. GIOLITTI, *Memorie* cit., I, p. 140. Ricordo che l’8 maggio a Torino si svolse, in una sola giornata, il primo campionato di calcio della Federazione italiana football; vi parteciparono quattro squadre e il Genoa si aggiudicò il titolo di campione d’Italia.

²⁴¹ Si veda G. SPRIANO, *Storia di Torino* cit., p. 56.

²⁴² Così M. MERIGGI, *Breve storia dell’Italia settentrionale dall’Ottocento a oggi*, Roma, Donzelli ed., 1996, pp. 65-70.

²⁴³ Ricordo che nel 1893 proprio la società Edison realizzò la prima linea tranviaria elettrica, di circa tre chilometri, tra piazza del Duomo e corso Sempione e nel 1895 le fu affidata, dal comune, l’attuazione del programma definitivo di elettrificazione del servizio tranviario che, nel 1899, vedrà l’inaugurazione della tranvia Milano-Monza.

²⁴⁴ Così A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., pp. 224-225.

²⁴⁵ Il 9 settembre 1899, anno di fondazione della Fiat, sarà inaugurato il grandioso monumento a Vittorio Emanuele II.

²⁴⁶ Si veda V. CASTRONOVO, *Il Piemonte*, Torino, Einaudi, 1977, pp. 93 e 159.

Genova e come Milano, sullo sviluppo economico autonomo, sorretto da forze proprie:²⁴⁷ il vederlo sarebbe stata una grande soddisfazione per chi, come Quintino Sella, con lungimiranza, aveva detto che "quando vi fu il trasporto della capitale da Torino a Firenze, per parte mia ho fatto tutto ciò che potevo e che sapevo immaginare, perché Torino si avviasse sulla via industriale".²⁴⁸

Anche Genova era mutata e non soltanto perché, nel corso di vent'anni, erano state poste le premesse che, nell'ultimo decennio del secolo decimonono, le consentirono, ben si intende nel quadro del protezionismo e con l'aiuto dello Stato, di essere al vertice dello sviluppo dei traffici marittimi²⁴⁹ e, nonostante gli anni neri della crisi bancaria (1891-1895), protagonista dello sviluppo industriale e finanziario.²⁵⁰

Insomma, sembravano remoti gli anni, non così lontani, nei quali Giuseppe Colombo scriveva (nel 1881) che

concentrare in una città una massa ingente di operai, in pochi e vasti opifici, in una limitata serie di industrie esercitate su larga scala, offre pericoli che la piccola industria, rivolta a un assai maggior numero di fabbricazioni di minore importanza, meno soggette alle crisi, con una popolazione operaia e suddivisa, non presenta.²⁵¹

Né si può sottovalutare la comparsa sulla scena di un ceto più dinamico e aggressivo di imprenditori, i Pirelli, gli Olivetti, gli Agnelli, i Conti, tendente a imporre valori e modelli di comportamento profondamente diversi dalle norme e dalle gerarchie tradizionali,²⁵² che avevano ancora connotato i proprietari delle più antiche manifatture tessili: quasi a segnare la fine di una stagione, proprio nel febbraio del 1898, si spense Alessandro Rossi, l'uomo che aveva trasformato l'umile Schio, l'alacre pioniere e sostenitore delle tesi industriali e protezioniste, sensibile alle istanze sociali ma contrario alle provvidenze legislative.

²⁴⁷ Si veda M. ABRATE, *Ricerche sullo sviluppo industriale in Piemonte negli ultimi cent'anni*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 231.

²⁴⁸ Così Q. Sella alla Camera il 26 giugno 1876 con accenti che andavano anche al di là della prospettiva industrialista.

²⁴⁹ Il movimento commerciale del porto che si era mantenuto tra i 3,8 e i 4 milioni di tonnellate tra il 1891 e il 1894, salì, nel 1899, a 4,8 milioni di tonnellate e, nel 1904, a 5,9.

²⁵⁰ Si veda A. GIGLIOBIANCO, *Via Nazionale. Banca d'Italia e classe dirigente, Cento anni di storia*, Roma, Donzelli ed., 2006, spec. p. 31 sgg.

²⁵¹ G. COLOMBO, *L'industria delle macchine all'esposizione di Milano*, in *Industria e politica* cit., p. 239. La concentrazione in fabbrica di migliaia di persone, donne comprese, per dieci o dodici ore, era fonte, semmai, di preoccupazione nel mondo ecclesiastico.

²⁵² Si veda L. CAFAGNA, *La formazione di una "base industriale" fra il 1896 e il 1914*, in *La formazione dell'Italia industriale*, a cura di A. Caracciolo, Roma-Bari, Laterza (1969), 1977', pp. 123-147.

La nuova borghesia dell'industria, della finanza, del commercio, i suoi politici, i suoi economisti erano, ora, in grado di valutare criticamente un indirizzo di governo, di intendere i nessi tra i vari problemi, di pesare il pro e il contro di ogni soluzione. La retorica africanista, con il connesso mito della terra facile, trovò in essa un ambiente refrattario, ormai decisamente avverso per le conseguenze d'ordine economico. Gli scandali bancari costituivano una minaccia almeno grave quanto gli scioperi perché colpivano uno dei pilastri del sistema. L'aggravarsi della tensione sociale comportava per l'industria un danno più grave che non l'accoglimento di talune elementari rivendicazioni. L'insensibilità anche per modesti sgravi fiscali dei consumi più popolari appariva incomprensibile a non pochi imprenditori preoccupati dall'aumento del costo della vita per gli operai. Già nel 1896 si scriveva:

I bassi salari erano considerati, fino a pochi anni fa, come indispensabili per fare il vantaggio degli imprenditori, ai quali stava a cuore di mantenere depressa la condizione dei lavoratori, onde poterli meglio dominare e sfruttare; attualmente nei paesi e fra gli industriali più illuminati, si è fatta strada la verità, che quanto è migliore il trattamento e quindi la condizione di vita dei lavoratori, tanto più il costo del lavoro è minore per l'imprenditore e più perfetta l'esecuzione di esso. Ora non è dubbio che una diminuzione del dazio sui generi più necessari, contribuirebbe ad ottenere quel risultato.²⁵³ Un operaio, per usare le suggestive parole di De Viti, varrà agli occhi suoi (di un popolo dato all'industria) più di un soldato, un opificio più di una fortezza o di un monumento, una nave mercantile più di una corazzata, una macchina più di un cannone.²⁵⁴

La nuova borghesia – ha scritto Spadolini – più colta, più moderna, più sensibile alle istanze sociali, più aperta alle influenze e alle suggestioni d'oltralpe, non poteva certo sopravvalutare il pericolo dell'anarchismo e del sovversivismo né tanto meno lasciarsi irretire nella difesa ad oltranza delle posizioni tradizionali del vecchio Stato monarchico-burocratico.²⁵⁵

Non a caso il quotidiano economico «Il Sole», dopo i moti, tenne un atteggiamento antiallarmistico contrario alle misure repressive²⁵⁶ e il «Secolo», quando, nel settembre del 1898, riprese le pubblicazioni e la polemica antimoderata, ebbe un forte successo nelle vendite.

²⁵³ A. CONTENTO, *Per la riforma dei tributi locali*, «Giornale degli economisti», 1896, p. 563 e spec. 569-570.

²⁵⁴ Così A. DE VITI DE MARCO, *Le recenti sommosse in Italia. Cause e riforme*, «Giornale degli economisti», giugno 1898, ora in *Un trentennio cit.*, p. 247.

²⁵⁵ G. SPADOLINI, *I radicali dell'Ottocento cit.*, p. 98.

²⁵⁶ Si veda P. BAIRATI – S. CARRUBBA, *La trasparenza difficile. Storia di due giornali economici: «Il Sole» e «24 Ore»*, Palermo, Sellerio ed., 1990, p. 148.

31. LO SVILUPPO DEL MOVIMENTO COMUNALE E LA GESTIONE ISTITUZIONALE DEGLI INTERESSI

Mutavano le sensibilità e lo sviluppo della società italiana, nell'ultimo quarto del secolo, produsse anche un deciso allargamento dei ranghi intermedi della borghesia. "Lo testimonia, si scrive oggi, l'espansione della scuola secondaria. L'istruzione tecnica in particolare visse uno sviluppo impetuoso, impressionante nel balzo compiuto da poco meno di trentamila iscritti nel 1880-1881 ai 160.000 e passa di quarant'anni dopo" ... "Una nuova élite si faceva avanti sulla scena urbana settentrionale".²⁵⁷

Insomma già ai contemporanei più avvertiti non era sfuggito il senso delle trasformazioni in atto nella società italiana e il nesso, dalle prospettive ancora incerte, tra il superamento della crisi economica e gli sbocchi di ordine politico e almeno una parte dell'Italia si apriva al progresso anche se esso continuava ad avere un carattere dualistico.²⁵⁸

Non a caso, si sviluppò il movimento comunale ovvero quel complesso di amministratori, politici e tecnici, di varia ispirazione ideologica e appartenenza politica, che si mobilitarono per porre all'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica le funzioni sempre più importanti e i crescenti problemi delle città più densamente popolate, economicamente attive e spesso gravate da problemi sociali.²⁵⁹

Si assisteva quindi sia "a un potenziamento dell'attività comunale nei settori della beneficenza, dell'assistenza sanitaria, della polizia urbana, dell'igiene preventiva, sia all'introduzione di nuovi servizi",²⁶⁰ gas, acqua, trasporti urbani, illuminazione, destinati a trasformare profondamente il volto delle città italiane e le stesse abitudini di vita dei cittadini e costituenti, per dirla con una punta di retorica, un tassello della storia della democrazia nel nostro paese.²⁶¹

Ebbene, se la protesta del '98 fu anche politica – e quindi non si ridusse, come per il passato, nell'assalto ai forni, nei tumulti di fronte al municipio – le

²⁵⁷ A. SCOTTO di LUZIO, *Il liceo classico*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 87-88.

²⁵⁸ "L'illusione e la speranza che uomini come Colajanni e Salvemini nutrivano, dell'aprirsi di un processo integrale di rinnovamento, dovevano rivelarsi non fondate. Né la borghesia, né, a maggior ragione, il movimento operaio e popolare, avevano forza sufficiente per questo": così L. CAFAGNA, *Il Nord* cit., pp. 292-296.

²⁵⁹ Si veda M.S. GIANNINI (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, Neri Pozza, 1967.

²⁶⁰ Così D. ADORNI – E. FRANCA, *Autonomie locali*, «Guida all'Italia contemporanea» cit., II, p. 173.

²⁶¹ Sulla crescita urbana, sulle condizioni abitative nei grandi centri, sulle malattie, sullo sviluppo delle infrastrutture si veda G. BIGATTI – A. GIUNTINI – C. ROTONDI – A. MANTEGAZZA, *L'acqua e il gas in Italia*, Milano, F. Angeli, 1997, *passim*.

parole d'ordine comuni furono tali, abolizione soprattutto dei 'dazi' di consumo sui farinacei e revisione del sistema tributario locale, da consentire il coinvolgimento di ceti che non erano socialisti e da trasformarsi in una progettualità che coinvolse comunità che alla rivolta non parteciparono.

E così se i socialisti torinesi si rivelarono marginali nella lotta politica generale che vi giunse solo di riflesso, onde Torino "sta alla retroguardia del grande mito di fine secolo",²⁶² è, però, anche vero che, di lì a un anno, alle elezioni comunali e provinciali del giugno 1899, essi, presentatisi con un forte programma amministrativo, basato "sulla riforma tributaria, sull'abolizione dei dazi doganali, sull'istruzione laica, sullo sviluppo dell'edilizia popolare" ottennero "consensi assai larghi".²⁶³

E anche a Milano, alle stesse elezioni amministrative del giugno 1899, si registrerà un rilevante successo dei socialisti.²⁶⁴

Ma proprio questa gestione istituzionale degli interessi offesi si tradusse nella novità più importante, la trasmutazione di rivolgimenti tumultuari dal basso in un'azione politica destinata a svolgersi sui giornali, nelle aule dei Consigli comunali e in quelle più elevate del Parlamento nazionale, onde alla iniziale rivendicazione del pane finì per unirsi la rivendicazione delle libertà.

E proprio perché i municipi spendevano ogni anno somme ingenti nel preparare il sedime per nuove costruzioni, nell'aprire nuove strade, nell'allargare le già esistenti e nel fornire nuovi servizi, emergevano anche nuovi strumenti fiscali e finanziari, i contributi di miglioria specifica, l'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili,²⁶⁵ la municipalizzazione dei servizi pubblici,²⁶⁶ che ancora una volta dividevano nel giudizio Giolitti e Sonnino, e che dovranno attendere il nuovo secolo.

Insomma v'era chi celebrava il cinquantesimo anniversario dello Statuto con lo sguardo volto al futuro come era stato proprio di coloro che avevano fatto il Quarantotto.

²⁶² Così P. SPRIANO, *Storia di Torino* cit., p. 57.

²⁶³ ID., *Storia di Torino* cit., p. 57, il quale soggiunge: "Risultano proclamati consiglieri comunali diciassette candidati socialisti e si inaugura una tradizione battagliera che riuscirà spesso a mettere in crisi le coalizioni clerico-liberali seppure non arriverà mai a conquistare la maggioranza" (*ivi*, p. 57).

²⁶⁴ Si veda *infra* al cap. ottavo, par. 14. Sul significato e le diverse accezioni della conquista dei Comuni da parte dei socialisti si vedano L. BEDESCHI, *Socialisti e cattolici nei Comuni dall'Unità al fascismo*, Roma, 1973; M. DEGLI INNOCENTI, *Il Comune nel socialismo italiano, 1892-1922*, «Italia contemporanea», 1984, pp. 5-26.

²⁶⁵ Si veda I. BONOMI, *La finanza locale* cit., pp. 293-309.

²⁶⁶ Si vedano G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Soc. ed. libr., 1902; G. RICCA-SALERNO, *Collettivismo municipale*, «Nuova Antologia», fasc. 156, del 16 novembre 1897, p. 300.

32. LA DISSOLUZIONE DEL CONNUBIO RUDINÌ-ZANARDELLI E LA CRISI MINISTERIALE

Alla fine di maggio del 1898 la situazione del governo precipitò. Evidente era

la pericolosità per l'esistenza stessa della dinastia di una svolta politica che, discostandosi ancor più nettamente dalla linea seguita, sia pur con alterne vicende, dalla concessione dello Statuto in poi, finisse con l'impegnare direttamente e apertamente la Corona in responsabilità di governo.²⁶⁷

Più in generale appariva insufficiente la diagnosi di chi teorizzava la centralità della parte liberale temperata e la legittimità storica della sua funzione contro il pericolo della aggregazione sovversiva socialista e l'avanzata della organizzazione clericale. Se come rimedio si proponeva soprattutto il rafforzamento dell'esecutivo su una base meramente legalistica (Sonnino, in altre parole, privilegiava il solo paese 'legale', per usare una terminologia clericale) i mutamenti avvenuti nel paese 'reale', stante l'emersione del proletariato industriale e di una nuova borghesia industriale, avrebbero reso necessaria l'individuazione sia delle forze indispensabili a una seria politica di rinnovamento sia degli strumenti atti a conseguire tale consenso.

Ma proprio l'esistenza di un nuovo paese 'reale' suggeriva al deputato astigiano, Edoardo Giovanelli, di guardare più in là di un progetto di mera conservazione e di auspicare un'alleanza diversa perché, come il 4 giugno 1898 scriveva a Giolitti, "Con quelli che si fingono costituzionali e che sono in realtà più anarchici dei socialisti e degli anarchici nessuna alleanza non solo, ma separazione pubblica, intera e completa".²⁶⁸

La soluzione della crisi non fu quella auspicata del deputato giolittiano quando sul governo si abbattono i contraccolpi della reazione e delle reazioni a essa.

La situazione era oltre modo complessa a livello parlamentare ove Sonnino voleva più che mai la caduta di Rudinì, si facevano risentire i crispini superstiti mentre preoccupati del vento antiministeriale erano, in particolare, gli amici di Zanardelli che, faticosamente, cercavano di uscire dall'accusa di complicità con la reazione.

Ma gli stessi ministri erano divisi fra coloro che ritenevano opportuno presentarsi alla Camera e quanti caldeggiavano le dimissioni dell'intero governo e

²⁶⁷ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia* cit., II, p. 251.

²⁶⁸ Si veda *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, pp. 321-322.

incerto era il monarca incline a un gabinetto di coalizione guidato da Saracco con Sonnino, Colombo, Prinetti e Fortis, soluzione che, però, trovava l'ostilità di Giolitti e dei suoi amici.

Foriere di non minori complicazioni erano le decisioni che il governo avrebbe dovuto prendere sul da farsi.

Difficile era, infatti, insistere nella repressione del movimento socialista nel momento in cui le prime indagini, i primi processi dimostravano l'inesistenza della presunta congiura e l'assoluta mancanza di direttive impartite dalla dirigenza socialista per sobillare i rivoltosi.

Ma non meno delicata era la situazione sul fronte opposto tant'è che Rudinì esitava ad attuare una politica di repressione delle organizzazioni cattoliche sia perché ne mancavano le condizioni sia perché, al riguardo, il suo stesso governo si sarebbe spaccato, sia, infine, perché proprio da quel mondo venivano reiterati e autorevoli segnali che si intendeva superare l'opposizione allo Stato liberale: e questo sarà l'esito principale di quelle tormentate settimane.²⁶⁹

D'altro canto il solo avvio di questa prospettiva non poteva non incidere sulla compattezza dello stesso governo (indebolito dalla morte dell'autorevole Brin) diviso fra quanti non volevano respingere le aperture e coloro che, invece, non intendevano attenuare l'ostilità verso l'associazionismo cattolico.

Zanardelli voleva che fosse approvato un disegno di legge per dare al governo la facoltà di revocare l'*exequatur* ai vescovi, per colpire soprattutto l'arcivescovo di Milano che, assentatosi dalla città durante le giornate di maggio, vi era rientrato l'11 dello stesso mese; Visconti Venosta, lamentando un atteggiamento persecutorio, si opponeva e non nascondeva la propensione a recuperare i diffusi orientamenti conciliatoristi a difesa dell'ordine costituito.²⁷⁰

Sta di fatto che Visconti Venosta, il 29 maggio 1898, si dimise da ministro degli esteri trascinando con sé Rudinì che, la sera dello stesso giorno, presentò al re le dimissioni dell'intero governo.

33. L'ULTIMO EFFIMERO GOVERNO RUDINÌ TRA PROGETTI BELLICOSI, ABBANDONI, RANCORI E UN DEFINITIVO OBLIO

Il Monarca, che, evidentemente, aveva apprezzato lo sforzo profuso nella repressione, la stessa sera, affidò di nuovo a Rudinì l'incarico di formare il governo.

Nonostante fallisse il tentativo del presidente incaricato di assicurarsi l'appoggio di Sonnino, egli riuscì a costituire il suo ultimo governo: fu una meteora.

²⁶⁹ Si veda *infra* al cap. ottavo, par. 3.

²⁷⁰ Si veda G. SPADOLINI, *L'opposizione cattolica* cit., p. 481.

“Un ministero di quasi pura Destra” lo definì Luzzatti (confermato al Tesoro, assieme a Branca alle finanze) che, pur opponendosi con orgoglio alle qualificazioni degli avversari (un ministero di ‘mezze figure’), lo giudicò parlamentariamente debole.²⁷¹

Il 16 giugno Rudinì chiese alla Camera l'autorizzazione all'esercizio provvisorio per il bilancio 1898-1899 e presentò alcune proposte di legge per dare carattere permanente ai provvedimenti repressivi presi durante lo stato d'assedio e per legalizzarne la proclamazione per ragioni d'ordine interno: divieto di sciopero e di associazione per i dipendenti pubblici, limitazioni alle libertà di stampa e di associazione, militarizzazione dei funzionari e dei lavoratori delle poste, aggravamento delle leggi sul domicilio coatto e obbligo alle associazioni popolari di presentare alla polizia l'elenco dei loro aderenti.

Sembrava la risposta del marchese siciliano al desiderio del re di avere “un ministero crispino senza Crispi”.²⁷²

Il governo, però, aveva ormai contro di sé tanto i democratici quanto gli amici di Sonnino, di Crispi, i conservatori milanesi.²⁷³

Della stabilità dei vostri criteri di governo – disse Sonnino che replicò duramente alla richiesta di fiducia – fanno parte le quattro crisi generali avvenute in soli due anni, con evoluzione di 28 ministri (ilarità) e mutamento di programmi senza che nulla di ciò fosse motivato da voti parlamentari.²⁷⁴

Fu un intervento decisivo, che lasciò uno strascico di rancori e di ombre per la denunciata incoerenza di Sonnino che “lodò il ministero per l'energica repressione” e contemporaneamente lo accusò “per aver consegnato il potere all'autorità militare, per la debolezza verso i partiti estremi, per la cattiva amministrazione, per l'errata finanza”.²⁷⁵

Rudinì cercò allora di ottenere dal re lo scioglimento della Camera e l'autorizzazione a rendere esecutivo il nuovo bilancio mediante un regio decreto, proposta, questa, che violava palesemente lo Statuto e che equivaleva ad un colpo di stato.²⁷⁶

²⁷¹ L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 516.

²⁷² Luzzatti il 2 giugno scrisse a un amico che “il Re sosterrà Rudinì in questa eroica campagna contro l'anarchia nera e rossa” (così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 517).

²⁷³ Il 1° giugno in casa Prinetti si era svolta una riunione che si rivelò ostile al ministero (si veda *Riunione di deputati di destra presso Prinetti* sul «Corriere della Sera» del 2-3 giugno 1898) e Luzzatti annotò: “La verità è che oggi come nel 1892 la Destra dissidente e specialmente i Milanesi dissidenti riconducono al potere la Sinistra combattendo e abbattendo Rudinì” (così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 520).

²⁷⁴ Così S. SONNINO alla Camera il 16 giugno 1898.

²⁷⁵ Così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 518.

²⁷⁶ Per il riferimento a un vero colpo di Stato, con l'aiuto dell'esercito, si veda D. FARINI, *Diario* cit., II, pp. 1346-1347.

Ma il re non aderì alle richieste: come non aveva seguito fino in fondo Crispi non seguì fino in fondo Rudinì.

Il presidente del Consiglio, visto vanificarsi il tentativo e constatata l'esistenza di un vasto schieramento di opposizione parlamentare, non forzò la situazione, anche perché gli fu consigliato di non farlo e di non chiedere lo scioglimento della Camera.²⁷⁷ Il 26 giugno presentò le dimissioni del suo quinto e ultimo governo.

Fu presto e volutamente dimenticato: come scrisse profeticamente Luzzatti dopo la morte di Rudinì "o lo commemoro io o non lo commemorerà nessuno".²⁷⁸

Il giorno prima, il 25 giugno, il Parlamento si era affrettato a convertire i due decreti del 5 e del 29 maggio relativi alla riduzione e alla sospensione dei dazi doganali sul grano²⁷⁹ ma respinse il progetto di qualsiasi definitivo temperamento.

E così, a crisi ministeriale in corso, e nel pieno vigore delle più gravi misure repressive, il dazio doganale sul grano tornò a 5 lire e, di lì a poche settimane, a 7,50 lire con l'aggiunta, si intende, dell'aggio sulla moneta che, nel frattempo, andava salendo.

34. IL MIGLIORAMENTO DEI CONTI PUBBLICI E DELL'ECONOMIA NELL'ASSENZA DI SCELTE FISCALI

Potevano dirsi soddisfatti coloro che – gli amici di Crispi, di Sonnino, gli industriali milanesi, Colombo, Carmine, Prinetti – tanto contribuirono alla sconfitta, in un clima denso di rancori, "di quell'esperimento liberal-conservatore inaugurato ventisette mesi prima con intenti di rinnovamento politico e consolidamento delle istituzioni".

Si trattava di una linea, si è scritto (unificazione del partito liberale, necessità di interventi riequilibratori da parte dello Stato nella società) che il partito di Rudinì non era capace di accettare perché

quella costellazione di gruppi conservatori e retrivi che era la destra non si rendeva conto che il suo declino era inevitabile e che il modo per entrare ancora nella vita politica italiana non era quello di difendere ostinatamente i propri privilegi politici ed economici ma quello di cercare di realizzare con apertura mentale e lungimiranza

²⁷⁷ Si veda L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 519. La connaturale prudenza di Luzzatti non lo trattenne, però, dallo scrivere che "l'atteggiamento di Sonnino e di Prinetti in questi giorni muove a schifo e a ribrezzo ... sono dei veri demoni; li asseconda il Torraca come Ella vede dal *Corriere* e sono sulle furie anche Colombo e Carmine" (*ivi*, p. 520).

²⁷⁸ E in effetti troverà ovunque ostacoli e incertezze: così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 521.

²⁷⁹ Si veda la legge 3 luglio 1898, n. 272.

una sorta di egemonia morale e intellettuale all'interno della classe politica nel suo insieme.²⁸⁰

Non lo fecero e questo giudizio, sia ben chiaro, nulla toglie alla constatazione, positiva, che Rudinì e Luzzatti sostanzialmente raggiunsero uno degli obiettivi che si erano prefissi, il pareggio di bilancio.

Lo conseguirono, seppure fruendo dell'interazione di più fattori, non tutti riconducibili alla loro azione: gli effetti prolungati del corso forzoso ufficialmente ristabilito da Sonnino nel 1894 sotto il nome di corso legale, i mutamenti avvenuti nel sistema dell'emissione,²⁸¹ le conseguenze di medio lungo periodo della svolta protezionistica,²⁸² l'apporto dei capitali tedeschi (con la nascita delle nuove banche) e, con importanza sempre crescente, le rimesse degli emigrati.²⁸³

Non mostrarono, però, né una particolare fermezza né una qualche lungimirante apertura sul versante dei provvedimenti fiscali.

E – fermo rimanendo l'apprezzamento per l'opposizione di Luzzatti ai ministri scialacquatori²⁸⁴ – non ci si riferisce solo alla scarsa incisività nel contenimento delle spese militari.

È vero, piuttosto, che la concreta situazione consentiva aperture e interventi che non avrebbero inciso sulle scelte di fondo ritenute immutabili.

Per tante ragioni neppure la crisi agricola e le richieste di intervento sul dazio sul grano furono mai in grado di minacciare seriamente il protezionismo agricolo e le cospicue entrate che dovevano contribuire al sospirato pareggio: nel drammatico febbraio del 1898, Luzzatti rivendicò la solidità della situazione finanziaria “la quale rimane confortantissima e solida nonostante la diminuzione che i gettiti avranno dal ribasso dei dazi proposti” perché “era lieto di annunciare la previsione, all'infuori dei grani, di un aumento sulle entrate di circa otto milioni”.²⁸⁵

²⁸⁰ Così M. BELARDINELLI, *Un esperimento* cit., p. 380.

²⁸¹ Non più caratterizzato dalla compresenza di sei istituti ma di un triopoli comprendente Banca d'Italia, Banco di Napoli e Banco di Sicilia.

²⁸² Rafforzata, nel novembre del 1893, con la disposizione voluta dal primo governo Giolitti che obbligava al pagamento dei dazi doganali di importazione in valuta metallica.

²⁸³ Si veda P. PECORARI, *La politica finanziaria di Luigi Luzzatti* cit., spec. pp. 64-65 e *ivi*, p. 13 sg., anche una valutazione della politica finanziaria di Luzzatti alla luce delle censure di Sonnino e dell'autodifesa dell'interessato.

²⁸⁴ Si vedano anche il r.d. 4 gennaio 1897 che stabiliva un più stringente controllo del tesoro sulla contabilità di spesa dei singoli ministeri e la legge 11 luglio 1897, n. 256, sui riscontri effettivi dei magazzini e depositi dello Stato.

²⁸⁵ Così L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 503.

Le preoccupazioni di Rudinì, al riguardo, appaiono, quindi, eccessive ed enfatiche perché, pur nel rispetto del quadro protezionistico, esistevano valide alternative, tutte già allora ampiamente evidenziate e illustrate, per lenire efficacemente il duro peso delle imposte sui consumi e porre la classe dirigente al riparo dalle accuse di egoismo e di insensibilità agli interessi essenziali della popolazione.

Gli stessi ceti imprenditoriali, e quelli industriali in particolare (non solo la sinistra o le forze di democrazia radicale e liberale) erano consapevoli che “bisogna alleggerire gli aggravi che pesano sui piccoli stipendiati, sui piccoli esercenti e professionisti, sui piccoli proprietari”²⁸⁶ e come una scelta siffatta non avrebbe ostacolato il raggiungimento degli obiettivi ritenuti prioritari.

Vi erano, infatti, gli strumenti per bilanciare i gettiti, perché la progressività, tanto temuta nella finanza erariale, esisteva in quella comunale con l'imposta di famiglia fin dal 1868, perché la ricchezza mobiliare, da lustri (dal 1870), non contribuiva ai pesi della finanza locale (e quindi i tradizionali ceti proprietari urbani avrebbero lodato il coinvolgimento dei nuovi ricchi) e perché sarebbero stati praticabili e proponibili tributi informati al diverso criterio del beneficio, quali i contributi di miglioria specifica e le imposte sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili.

Anche l'ordine sociale, coesenziale a un ordinato progresso economico, ne avrebbe tratto giovamento, certo assai più che dalla violenta repressione che fu costosissima e compromise l'immagine dello stesso monarca e del presidente del Consiglio, giudicato debole e lento da alcuni e troppo duro da altri.

Invece, non si andò al di là di proposte modeste, tardive e spesso inattuata e senza iniziativa, senza ardire, senza tenacia è difficile proporsi come *leader* anche di una costellazione di gruppi conservatori.

Tutt'al più si ragionava per ceti da conquistare a una politica e non a caso Rudinì e Luzzatti concepirono un piano a favore della piccola proprietà contadina ma anch'esso, nonostante l'enfasi espressiva dei convincimenti,²⁸⁷ rimase tale, un progetto.

²⁸⁶ Così Colombo la sera del 7 ottobre 1892 nel ridotto del Teatro alla Scala in G. COLOMBO, *Industria e politica* cit., p. 381 e spec. 390-391.

²⁸⁷ Si veda la lettera dell'agosto del 1897 di Rudinì a Luzzatti in L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 508.

CAPITOLO OTTAVO

LA TENTATA ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA SVOLTA AUTORITARIA E LO SBOCCO POLITICO DELLA CRISI: DAI GOVERNI PELLOUX AL GOVERNO ZANARDELLI

1. UN PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEVOTO ALLA MONARCHIA E ACCETTATO DALLA MAGGIORANZA PARLAMENTARE: IL PRIMO MINISTERO PELLOUX

Après plusieurs sondages, et relatives tentatives manquées avec Finali, Saracco e Visconti Venosta, le Roi se décida à m'appeler pour me charger de former le nouveau Ministère.¹

Così il 29 giugno 1898, con la chiamata di Pelloux,² si chiuse la crisi ministeriale aperta pochi giorni prima.

Gradito a Zanardelli e a Giolitti e accettato dal gruppo di centro, che faceva capo a Sonnino, Pelloux, pur essendo un generale, non aveva limitato i suoi interessi di parlamentare alle sole questioni militari e non fu scelto per esclusiva e assoluta volontà del Re, come qua e là ancora si legge. Il suo nome, in quel momento, godeva di un certo prestigio, anche nel paese, perché, inviato a Bari quale commissario straordinario con le funzioni di prefetto per le Puglie e la Calabria, e comandante di quel corpo di armata, aveva saputo ristabilire l'ordine senza il ricorso allo stato di assedio.

Il disagio economico, il rincaro del grano e della farina, la povertà erano stati, secondo Pelloux, soltanto un pretesto

ma la causa vera dei disordini fu la rilassatezza assoluta del principio di autorità; la persuasione che non si sarebbe mai ricorso a misure gravi di repressione; la debolezza

¹ L. PELLOUX, *Quelques souvenirs de ma vie* cit., p. 178.

² Si veda A. MOSCATI, *Pelloux presidente del Consiglio*, «Rassegna Storica del Risorgimento», fasc. I, 1968, pp. 3-19.

dimostrata da tanto tempo dalle autorità locali nel chiudere gli occhi sulla licenza sfrenata della stampa, sulla propaganda sovversiva, sull'incitamento all'odio di classe.³

Pelloux piaceva, quindi, e piacque al re, ma assai meno a quegli ambienti di corte che, nella ricerca di una soluzione autoritaria volta a orientare in senso conservatore la realtà italiana, trovavano solidarietà ampie nell'esercito, nella magistratura, nell'amministrazione, in consistenti settori del mondo economico (la difesa patriottica dello Stato nazionale si saldava, così, alla tutela della proprietà) e anche in autorevoli quotidiani:

L'on. Pelloux, scrisse *Il Corriere della Sera*, è un senatore, ma un senatore della Sinistra, l'on. Pelloux è un generale, ma un generale della Sinistra. Noi abbiamo invocato una politica saggiamente ma energicamente conservatrice, non possiamo schierarci fra gli amici del nuovo ministero e nemmeno fra gli indifferenti ... Per noi esso non è altro che un gabinetto Zanardelli-Giolitti, senza l'on. Zanardelli e senza l'on. Giolitti.⁴

Tant'è che, secondo un autorevole testimone, ai conservatori delusi che avrebbero voluto la scelta di un presidente del Consiglio orientato più a destra e agli amici di Sonnino, di malumore perché confidavano nella scelta del loro *leader*, il re, che a Sonnino non era propenso proprio per il "Torniamo allo Statuto", riservò questa battuta: "Di che si lagnano? Ho applicato la teoria del *Torniamo allo Statuto* scegliendo il ministero a mio talento".⁵

Pelloux sembrava rappresentare, insomma, una buona soluzione: un uomo che dava garanzie di governare energicamente senza fare correre alle istituzioni pericolose avventure, devoto alla monarchia e bene accetto alla maggioranza parlamentare.⁶

La crisi ministeriale si concluse con la definizione della struttura del nuovo ministero in una seduta tenuta con l'intervento preponderante di Zanardelli, nella sua stessa casa.⁷

I *leaders* della Sinistra preferirono rimanere fuori del governo, per non accentuarne, d'intesa con Pelloux, le caratteristiche di parte ma gli Zanardielliani, conteggiati nel numero di novanta deputati, erano ben rappresentati (apparteneva a questo gruppo il ministro delle finanze, Carcano) e così pure i

³ Così G. MANACORDA nella *Introduzione* a L. PELLOUX, *Quelques souvenirs* cit., pp. LX-LXI.

⁴ Così il «Corriere della Sera» del 30 giugno 1898.

⁵ Così D. FARINI, *Diario* cit., II, pp. 1312 e 1336.

⁶ Si veda A. LABRIOLA, *Storia di dieci anni, 1899-1909* (1910), Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 25-29.

⁷ Si veda A. MOSCATI, *Pelloux presidente del Consiglio* cit., loc. cit., p. 4.

Giolittiani, conteggiati nel numero di quarantacinque deputati, che contavano sul ministro dei lavori pubblici Lacava e, abilmente, su non pochi sottosegretari e fra questi quello importantissimo agli interni.

Insomma, nell'estate del '98 sembrò ricomporsi uno schieramento largamente unitario della classe politica ed esso trovò la propria esplicitazione nella fiducia che, ai primi di luglio, la Camera accordò a Pelloux con 206 voti favorevoli e 40 contrari: il governo ebbe l'appoggio dei giolittiani, degli zanardelliani, dei crispini, della Destra lombarda e di quella toscana (un critico appoggio fu quello di Cambray-Digny e dei suoi sodali) nonché degli amici di Sonnino; all'opposizione rimasero i socialisti, i repubblicani, i radicali (in parte) e, per poco, i pochi amici di Rudinì.

Quanto al da farsi, "J'avais, dans la discussion, plusieurs fois bien fait comprendre qu'après les vacances, j'aurais présenté quelques projets de loi sur les *associations*, sur la *presse*, et sur l'*ordre public*".⁸

Era il corollario di quanto Pelloux aveva scritto il 21 giugno, quando il governo Rudinì era caduto da pochi giorni, in risposta al quesito se fossero sufficienti le leggi vigenti o occorresse renderle più severe:

L'ordine si può tenere, sempre che lo si voglia, anche colle leggi esistenti, ma l'esperienza ha dimostrato che non sempre il governo e i suoi agenti hanno voluto servirsi dei mezzi a loro disposizione e potrebbero ancora nell'avvenire non servirsene. Occorre pertanto non solo che colle leggi si possa mantenere l'ordine; ma occorre, e più, che le leggi siano tali che l'ordine *non possa non* essere mantenuto.⁹

2. LA PROSECUZIONE DELL'“ENTENTE” CON LA FRANCIA: IL NUOVO TRATTATO COMMERCIALE

Su un solo versante l'eredità di Rudinì non era pesante e l'azione del governo Pelloux poté precedere alacramente, quello della politica estera o meglio della specifica opera volta a ridurre, anzi a eliminare, le tensioni con la Francia. Si trattava di proseguire nella linea che era stata già di Rudinì e di Visconti Venosta ed essa, nell'estate del 1898, ricevette un ulteriore, positivo impulso.

A questa storia interessa soprattutto il trattato di commercio italo-francese i cui negoziati erano stati più volte ripresi e procrastinati e che, avviati nuovamente subito dopo la caduta di Rudinì, furono al fine conclusi.

⁸ L. PELLOUX, *Quelques souvenirs de ma vie* cit., p. 180.

⁹ G. MANACORDA nella *Introduzione* a L. PELLOUX, *Quelques souvenirs* cit., p. LXII.

Alle trattative per il nuovo accordo di commercio giovarono certamente due fatti avvenuti entrambi nel 1898: nel febbraio la nomina ad ambasciatore francese presso il Quirinale di Camille Barrère, convinto e noto fautore dell'amicizia italo-francese, e, nel luglio, la formazione in Francia del governo presieduto dal radicale Brisson assai meno legato ai gruppi protezionistici.¹⁰

Nè fu d'ostacolo la formazione, a Roma, del primo governo Pelloux perché il nuovo ministro degli esteri, l'ammiraglio Canevaro, non mutò la linea politica di Visconti Venosta.

Fu ancora una volta a Luzzatti che ci si rivolse per avvicinare i francesi e, ai primi di ottobre del 1898, il negoziatore ufficioso partì per partecipare, ad Angoulême al decimo congresso internazionale delle banche popolari (questo fu l'alibi ufficiale).

I colloqui non furono né facili né brevi ma si conclusero con reciproca soddisfazione.

L'Italia offrì alla Francia il trattamento della nazione più favorita oltre ad alcune riduzioni speciali della sua tariffa e ne ottenne, in cambio, la tariffa minima francese che permetteva

l'accesso ad un mercato che, in media, compra dagli altri paesi per quattro miliardi all'anno, ad un mercato i cui consumi, per la ragione della ricchezza che si va accumulando, si accrescono e richiede segnatamente materie prime e materie alimentari, delle quali il nostro paese può ampiamente sovvenirlo.

In particolare, sono ancora parole di Luzzatti, "con la tariffa minima francese avranno grande vantaggio le esportazioni agrarie e anche non poche industrie".¹¹

Insomma un vantaggio per le tipiche produzioni agricole italiane e, in generale, un prudente allentamento della guerra commerciale con la Francia, tant'è che Luigi Einaudi scrisse che l'opera di Luzzatti, calcolando "i danni e i vantaggi che dalle riduzioni dei dazi sarebbero derivati alle industrie italiane" e cercando insieme "di contemperare i vari interessi individuali", era stata "in generale considerata come accorta e sagace".¹²

Il trattato fu siglato il 21 novembre del 1898 e la notizia destò stupore nell'opinione pubblica europea, avvinta dall'«affaire Dreyfus», e preoccupata per gli incidenti di Fashoda e, in Francia, anche dalla crisi del gabinetto Brisson.

¹⁰ Anche il nuovo ministro degli esteri, Théophile Delcassé era favorevole all'avvicinamento italo-francese: si veda G. DUBY, *Histoire de la France* cit., p. 463.

¹¹ L. LUZZATTI, *Memorie* cit., II, p. 531.

¹² Così L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche* cit., I, p. 106.

Gradito sia all'uno che all'altro Parlamento,¹³ fu un successo soprattutto politico,¹⁴ ma non solo, perché generale fu il compiacimento dell'ambiente economico lombardo e in particolare di quello vicino al radicalismo milanese, come la Camera di Commercio.¹⁵ Il 20 giugno 1900 Luzzatti, compiaciuto, scriverà a Visconti Venosta che i risultati del primo anno dell'accordo sono, secondo i dati statistici, "importazioni dalla Francia in Italia 152 milioni, esportazioni dell'Italia in Francia 201 milioni".¹⁶

3. IL GRADUALE RITORNO ALLA NORMALITÀ INTERNA E L'APERTURA AL MONDO CATTOLICO

Per altri versi l'eredità del governo precedente non era delle più facili.

Le dichiarazioni di Pelloux, quando, il 29 giugno, assunse la guida del paese, furono rassicuranti e in linea con l'intento "di fare rientrare il paese al più presto possibile nello stato normale".

Ad agosto lo stato d'assedio cessò a Napoli e il cardinale Prisco, uno degli esponenti dell'episcopato intransigente, rientrò nella sua sede arcivescovile; a settembre anche Milano e Firenze furono restituite all'autorità ordinaria. Negli stessi mesi di luglio e di agosto del 1898 il governo Pelloux autorizzò la ricostituzione delle associazioni sciolte a maggio, a carico delle quali l'autorità giudiziaria non avesse rinvenuto elementi probanti di accusa.

Se ne avvantaggiarono soprattutto le organizzazioni cattoliche per le quali il presidente del Consiglio, cattolico anch'egli, non nascondeva le proprie simpatie: nella stessa estate riprese la propria attività gran parte delle casse rurali e degli istituti di credito e uscì anche qualche giornale.

Ma, soprattutto, al di là delle simpatie di questo o di quello, andò emergendo una nuova direttiva politica, caratterizzata da un 'distinguo' fra cattolici e socialisti e connotato da una palese 'neutralità' verso i primi.

Si avviò, così, una conciliazione silenziosa¹⁷ perché, scriverà Jemolo,

¹³ La Camera italiana lo ratificò con 236 voti favorevoli e 34 contrari; il Senato con 105 voti favorevoli e 16 contrari.

¹⁴ Si veda E. DECLEVA, *Da Adua a Sarajevo. La politica estera italiana e la Francia 1896-1914*, Bari, Laterza, 1971, pp. 94-98.

¹⁵ Si veda A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., p. 318 sg.

¹⁶ La lettera è pubblicata in P.L. BALLINI, *La Destra mancata* cit., p. 418.

¹⁷ Così *Un cattolico italiano, Lo scioglimento delle Associazioni cattoliche*, «Nuova Antologia», fasc. 160, del 16 agosto 1898, p. 738 sgg.

le simpatie dei più [andarono] alle associazioni cattoliche ... Il buon senso popolare ... reagisce a tutti i settarismi. Se di Rudinì è l'uomo del Risorgimento, il sindaco di Palermo del 1866, più numerosi in seno a quelli che si dicono eredi della Destra sono i convinti che l'avvenire è per l'alleanza cattolico-conservatrice. Gli scioglimenti sono revocati, le associazioni risorgono. L'episodio ha loro giovato. Quel minimo di martirio le ha nobilitate.¹⁸

I cattolici "rompono il legame che si era improvvisamente creato a Milano fra i perseguitati dell'una sponda e dell'altra, isolano la loro causa da quella degli altri gruppi d'opposizione, spezzano in un certo senso la loro linea di intransigenza antiliberale a favore di un possibilismo politico, che è appena ai suoi albori", e di lì a poco meno di un anno, nell'aprile del 1899, al Congresso di Ferrara, l'intransigente Giuseppe Sacchetti rassicurerà il governo che i cattolici avrebbero contribuito "a cementare l'ordine gerarchico e la pace sociale, forse più efficacemente che non le coercizioni della forza materiale".¹⁹

La verità è – scrive lo stesso Spadolini – che col '98, col naufragio della repressione, col fallimento perfino un po' grottesco dell'assalto al convento dei Capuccini, "un'età si chiudeva per sempre: l'età di un liberalismo chiuso in una specie di 'campo trincerato', contro la doppia minoranza socialista e cattolica",²⁰ ferma rimanendo l'intransigenza della Santa Sede sul rivendicato potere temporale.²¹

4. LA CONDANNA DI FILIPPO TURATI PER I FATTI DEL '98

Restavano, però, sul tappeto altre questioni importanti e imbarazzanti. Conclusosi con pesanti condanne il processo a carico, tra gli altri, della Kulisioff, di Romussi e di don Albertario, all'esame della commissione competente della Camera erano le domande dell'autorità giudiziaria contro sei deputati

¹⁸ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia* cit., p. 321.

¹⁹ G. SPADOLINI, *L'opposizione cattolica* cit., pp. 503 e 509.

²⁰ Così G. SPADOLINI, *Il mondo di Giolitti*, Firenze, Le Monnier, 1969, p. 281.

²¹ È solo un esempio ma, ancora nel mese di ottobre del 1899 l'«Osservatore Romano» fu sequestrato dalle autorità italiane per avere pubblicato un articolo nel quale si sosteneva che la sola forma possibile di unità dell'Italia sarebbe stata una federazione degli Stati italiani sotto l'egemonia del papa; e non mancarono, negli stessi anni, i segni della palese ostilità del 'Vaticano' nei confronti della Gran Bretagna (impegnata nella guerra contro i Boeri) proprio perché "il cosiddetto Risorgimento, basato sulla distruzione della sovranità civile del papa, è stato soprattutto opera dell'Inghilterra, vale a dire dei Palmerston e dei Gladstone, che lo compiono in perfetta armonia con gli ideali protestanti e anglicani".

di estrema sinistra – ancora in stato d'arresto – per l'incitamento e la partecipazione ai disordini di Milano.

Esclusa la responsabilità di Andrea Costa e di Alfredo Bertesi, arrestati appena giunti a Milano, la relazione presentata all'Assemblea dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere concluse per l'incriminazione di quattro dei sei accusati ritenuti implicati nei gravissimi tumulti.²²

Il processo contro i socialisti si aprì il 27 luglio.

L'attesa del paese, anzi dell'intera Europa democratica è grande; Treves e gli altri leader hanno fatto di tutto per portare a conoscenza dei compagni socialisti di tutto il mondo le persecuzioni che in Italia si è costretti a subire. Le lettere della madre, di Ninetta, di molti amici estimatori tra cui Kautsky, Einaudi, Lombroso, Carraro, cercano di tenere su Turati, ma la preoccupazione di Anna per lui è ugualmente tremenda; lo sa debole di nervi, claustrofobo, con difficoltà di digestione e soprattutto di sonno, se oppresso da qualche preoccupazione. Anna teme un suo crollo durante il dibattimento che ne comprometterebbe la figura morale e teme anche l'affannarsi della madre, Adele Turati, che, rivelandosi piena di energie nonostante l'età, non solo lo colma di visite, lettere, cibi pregiati, ma prende ogni sorta di iniziative in suo favore, cercando come testimoni a difesa personaggi illustri...²³

Al processo, Turati, entrato nell'aula con i ferri ai polsi, si difende come Anna: è socialista, non certo eccitatore alla rivolta. Ricorda con molti particolari lo sforzo di calmare gli animi e persuadere gli operai che i tumulti sono pericolosi alla causa del proletariato, la quale ha tutto da guadagnare dalla libertà; e il suo avvocato chiamò, come testimoni a difesa, Luigi Majno, uno dei più brillanti penalisti di fine secolo, Edmondo De Amicis e persino il commendatore Pirelli. Chiesti 15 anni, Turati e De Andreis furono condannati a 12 anni, per eccitamento alla guerra civile, al saccheggio e alla strage; fu, invece, assolto, per insufficienza di prove, Morgari.²⁴

Turati e De Andreis riacquisteranno la libertà nel marzo del 1899 quando saranno rieletti deputati, rispettivamente a Milano e a Ravenna, ma restava il fatto che essi erano stati condannati sostanzialmente solo per le loro idee. Si infittirono, così, i paragoni con i processi politici voluti dai Borbone e se Tivaroni scriveva che "con tali mezzi la dinastia borbone aveva scavato con le proprie mani la propria tomba", Napoleone Colajanni così concludeva il suo volumetto sul '98:

²² Si veda A. COSTA, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 386-387.

²³ Il lungo brano è tratto da M. ADDIS SABA, *Anna Kuliscioff, vita privata e passione politica*, Milano, Mondadori, 1993, pp. 141-142.

²⁴ Si veda A. COSTA, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 404-405.

Che la dinastia savoiarda possa finire in ugual modo nessuno crede, ma è innegabile che alcuni suoi consiglieri mettono dell'impegno per rovinarla.

5. IL COMPROMESSO SULLA (SOLA) PROROGA DEI PROVVEDIMENTI ECCEZIONALI E LE PUNTUALIZZAZIONI PROGRAMMATICHE DI GIOLITTI

Le tensioni del paese e le paure e le delusioni di almeno una sua parte non incisero sul governo e sulla compattezza della Camera quando vennero al suo esame le decisioni relative all'ordine pubblico.

Si trattava di scegliere tra il ritorno puro e semplice alla situazione legislativa precedente i moti di aprile e di maggio, come avrebbe voluto soprattutto l'estrema sinistra, e l'introduzione definitiva, nella legislazione, dei provvedimenti restrittivi delle libertà statutarie, come aveva tentato Rudinì e come volevano la destra e il centro sonniniiano. Pelloux, personalmente, era incline a questa seconda soluzione, gradita al re e alla corte, ma, nei primi mesi del suo governo, preferì non guastarsi coi gruppi della sinistra non estrema che lo sostenevano e che, a titolo transitorio, erano pronti ad approvare il relativo disegno di legge.

E così Pelloux, nel luglio del 1898, ottenne dal Parlamento di rimandare di un anno le elezioni amministrative ma soprattutto la proroga, per lo stesso tempo, dei provvedimenti emanati da Rudinì con il che le facoltà eccezionali, conferite al governo, di proclamare lo stato d'assedio, di militarizzare i ferrovieri e i dipendenti delle poste, di inviare a domicilio coatto le persone giudicate pericolose, avrebbero avuto termine nel luglio del 1899.²⁵

Si aveva, quindi, l'impressione che il ministero avesse per sé l'appoggio e il consenso, all'infuori dell'estrema, di una vasta maggioranza, ma, nell'autunno del 1898, un autorevole *leader*, quale Giolitti, non perse l'occasione di alcune importanti precisazioni.

Nel lungo intervento che pronunciò il 18 dicembre, discutendosi del disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del ministero degli interni per l'esercizio 1898-99, osservò che "i mezzi concessi al governo dalle leggi attuali sono stati sufficienti in Italia per mantenere l'ordine pubblico per cinquanta anni", ricordò "i giorni terribili che abbiamo passato dopo Novara, dopo

²⁵ Si veda la legge 17 luglio 1898, n. 79: quaranta furono i voti contrari dell'estrema sinistra. Il governo, per la repressione, soprattutto delle organizzazioni socialiste, agì attraverso atti prevalentemente amministrativi: si veda R. RUFFILLI, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale* (1971), ora in *Istituzioni, società, Stato*, I, *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M.S. Piretti, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 386 sgg.

Aspromonte e Mentana" ("Eppure nessuno dei maggiori uomini del partito conservatore, il Lamarmora, il Menabrea, il Minghetti, lo Spaventa vennero in quei frangenti a proporre al Parlamento che si restringesse la libertà di stampa e di associazione") e concluse:

Il nostro paese sorto nel nome della libertà, non può, non deve temerla.

Il presidente del Consiglio ha dimostrato che, in tempi ed in luoghi difficilissimi, era possibile governare senza stati di assedio. Porti un egual criterio nel campo legislativo ... ed egli impedendo all'Italia di avviarsi per le vie della reazione, renderà il più grande dei servigi al suo paese ed alla monarchia (*Vive approvazioni e applausi a sinistra*).²⁶

Per il momento era solo un deciso invito al governo che si accompagnava, però, a una indicazione programmatica ben ferma e costante nel pensiero di Giolitti: la strada era quella di rimuovere le cause di fondo del malcontento, e quindi non 'lasciare dormire' le iniziative di politica fiscale a favore dei ceti più modesti e bloccare rigidamente la spesa.

6. L'ESPOSIZIONE FINANZIARIA DELL'AUTUNNO DEL 1898 TRA ERRORI DI VALUTAZIONE, COMPLICI SILENZI SUL CONSISTENTE AVANZO E CATTIVO GOVERNO DELLA SPESA

Le indicazioni di Pelloux in materia economica e fiscale erano state, invece, molto generiche quando il 29 giugno aveva assunto la guida del paese.

Il primo nostro pensiero, aveva detto, deve essere rivolto a cercar di diminuire, con opportune disposizioni e con ragionevole sviluppo dell'attività pubblica e privata, quel malessere il quale, se in molti luoghi è stato un semplice pretesto dei recenti tumulti, non è men vero che esiste ed è generalmente riconosciuto.

Sarà studio nostro accuratissimo di fare in modo che l'attuazione dei provvedimenti, che saranno riconosciuti necessari ad ottenere questo risultato, non comprometta in guisa alcuna la solidità del bilancio dello Stato.²⁷

Preoccupato dalla vaghezza, il ministro della Real Casa, Urbano Rattazzi, incitò il presidente del Consiglio a intraprendere con decisione la strada delle riforme:

²⁶ Così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 569-574.

²⁷ A.P., Camera, XX Legislatura, I Sess.-*Discussioni*, tornata del 4 luglio 1898.

Occhi aperti, gli scrisse con disinvolta franchezza il 5 agosto, e soprattutto raccomandando ai suoi colleghi del Tesoro e delle Finanze di preparare quella larga trasformazione dei tributi, senza la quale esercito e carabinieri saranno impotenti fra non molto ad impedire lo scoppio di quel malumore serio che ha per causa ingiustizia e malessere economico.²⁸

Invece l'esposizione finanziaria del 23 novembre non lasciò presagire nulla di buono, né su un versante, il blocco della spesa, né sull'altro, quello fiscale.

L'incertezza iniziava già dalle cifre. Gli ultimi tragici avvenimenti avevano intaccato anche i conti pubblici e così, per effetto della chiamata alle armi di alcune classi, per le esigenze della pubblica sicurezza nonché per un maggiore stanziamento a favore della colonia eritrea, il previsto avanzo di 8,6 milioni si era convertito in un disavanzo di 8,5 milioni.

Sarebbe stato, per anni, l'ultimo, tant'è che, già nell'esercizio 1898-99, a consuntivo si registrò (non un disavanzo di otto milioni come erroneamente previsto dai ministri, ma) un avanzo di quindici.

Ma, ancorché errate, quelle cifre sono significative perché il saldo positivo fu frutto del continuo e sottaciuto aumento delle entrate e non della compressione delle spese che, anzi, si accrebbero, comprese quelle per la colonia eritrea e per il rinnovo del naviglio.

Le scelte dei ministri finanziari dei governi Rudinè e Pelloux erano intimamente contraddittorie rispetto alla catena logica risparmio-pareggio-riforme perché, non essendo ferme nella realizzazione della premessa, i risparmi, mettevano in gioco e in pericolo entrambi gli obiettivi e se, al fine, almeno uno sarà realizzato, ben più del pareggio, ciò avverrà nonostante gli errori previsionali e solo grazie al risveglio economico che incrementò il gettito fiscale.

Lo scrisse Sonnino che era prevedibile "un crescere notevole delle entrate per effetto del miglioramento verificatosi nelle condizioni generali economiche del paese"²⁹ e Pelloux ben sapeva che le entrate continuavano ad aumentare.³⁰

Proprio su di esse si finì di confidare per raggiungere l'auspicato pareggio, mentre nessuno sforzo fu fatto per un sia pure modesto contenimento delle spese e tanto meno per una riforma fiscale.

²⁸ La citazione è tratta da G. BARONE, *La modernizzazione italiana dalla crisi allo sviluppo*, in *Storia d'Italia* cit., p. 273.

²⁹ S. SONNINO, *Appunti di finanza*, «Nuova Antologia», fasc. 164, del 16 marzo 1899, p. 354 sgg.

³⁰ Si veda al par. successivo.

7. L'ABBANDONO DI OGNI INTENTO RIFORMATORE DEL FISCO COMUNALE E DEL DAZIO CONSUMO

Franarono, così, gli intenti dei titolari dei due dicasteri economici, che, in adesione ai valori e al programma del gruppo giolittiano e di quello zanardelliano, tentarono di qualificare il governo tramite la riduzione dei tributi comunali più iniqui.

I ministri Carcano e Vacchelli, nell'autunno del 1898, e più precisamente nella seduta del 23 novembre,³¹ presentarono un progetto che si componeva di due distinti disegni, l'uno per la riforma del dazio comunale di consumo, l'altro per il riordinamento dei tributi locali.

Prevedendo l'abolizione del prelievo sui farinacei, per coprire il *deficit* che si sarebbe aperto, circa 24 milioni, il progetto stabiliva: a) l'aumento della sovrimposta sui terreni e fabbricati fino al limite legale, ove fosse a esso inferiore; b) l'applicazione delle imposte di famiglia o sul valore locativo, della imposta sugli esercizi e rivendite e di quella sulle vetture e domestici, nonché l'applicazione di nuove forme di tributi locali; c) l'inasprimento dei dazi sul vino e sulle carni; d) il passaggio ai Comuni della tassa sulla fabbricazione delle acque gassose, fino allora riscossa dallo Stato.

Quanto alla riforma dei tributi locali, il disegno di legge si proponeva di riordinare le imposte sul valor locativo e di famiglia e quella sugli esercizi e le rivendite: delle prime due si elevava il tasso progressivo e della terza si mirava a fare un tributo sull'esercizio delle industrie, delle professioni per coinvolgere, finalmente, la ricchezza mobile.

Insomma il progetto del 23 novembre 1898, apriva "la prima breccia nel dazio consumo dei Comuni italiani" e poteva considerarsi "uno spiraglio di equità",³² come in numerosi articoli scrisse compiacendosi, il quotidiano economico «Il Sole».

Ma esso non incontrò il favore della maggioranza conservatrice del Parlamento.

Lo disse Sonnino che, per marcare la propria netta opposizione alla linea di Carcano e di Vacchelli, non entrò neppure nel merito della proposta di abolizione dei dazi comunali sulle farine, perché "è grave errore il parlare di riduzioni o di abolizioni di tributi"

³¹ Si veda *Esposizione finanziaria*, A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XX, *Discussioni*, tornata del 23 novembre 1898, I, pp. 107-117.

³² Così R. DALLA VOLTA, *La prima breccia nel dazio consumo dei Comuni italiani*, «Giornale degli economisti», 1899, primo semestre, pp. 43-56.

l'unico rimedio serio soggiunse, politicamente, finanziariamente ed economicamente, consiste nel lasciare da un canto pesare l'entrata, dandole tempo e modo di svolgersi col naturale incremento della attività e della ricchezza nazionale e di frenare dall'altro l'aumento delle spese.³³

La Commissione parlamentare, cui lo studio della questione era stato deferito, lungamente ne discusse, più d'un controprogetto elaborò nel suo seno ma non arrivò ad alcuna conclusione perché divisa tra chi accettava e chi rifiutava uno spostamento del carico fiscale da un ceto all'altro. Il socialista Oddino Morgari, al sottosegretario delle finanze che, in risposta a una sua interrogazione sulla volontà di mantenere il progetto Carcano, dichiarò essere il progetto ancora agli studi di una commissione parlamentare, così replicò:

Non ritengo sincera questa risposta perché tutti sanno che i deputati della maggioranza non vogliono questa riforma ... Deduco da ciò che si stampa, dalle parole stesse dell'onorevole sottosegretario, che la riforma è fallita...³⁴

La volontà riformatrice del ministro delle finanze Vacchelli fu frenata dallo stesso presidente del Consiglio che, cinicamente, lo invitò "a lasciarla dormire tanto più che le entrate seguitano ad aumentare".³⁵

Sta di fatto che, come annotò Farini, "Delle leggi finanziarie già nessuno più si occupa, Pelloux meno degli altri"³⁶ ma cinismo, divisioni, incertezze, rendendo impossibile qualsiasi riforma tributaria, anche la più modesta, finirono per accentuare le diffidenze per l'indirizzo politico del governo.

8. LA RIPRESENTAZIONE DEI PROVVEDIMENTI ISTITUTIVI DI MISURE ECCEZIONALI PER L'ORDINE PUBBLICO

Una ben diversa sollecitudine si manifestò il 4 febbraio del 1899 quando Pelloux, con procedura d'urgenza, presentò i disegni di legge volti a rendere permanenti le misure assunte nell'estate precedente e quindi a incidere sulle libertà del cittadino, enunciate ma fragilmente garantite dallo Statuto albertino.³⁷

³³ S. SONNINO, *Appunti di finanza*, «Nuova Antologia» del 16 marzo 1899, cit.

³⁴ A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XX, *Discussioni*, tornata del 9 giugno 1899, V, pp. 4114-4115.

³⁵ Si veda anche una lettera di Roux a Giolitti in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, pp. 355-356.

³⁶ Così, il 19 marzo 1899, D. FARINI, *Diario* cit., II, p. 1462.

³⁷ Si veda P. BARILE, *La Costituzione in Digesto*, a cura di Alfonso Celotto, Torino, UTET, 2008, pp. 162-163.

Si ristabiliva, con quei provvedimenti, il domicilio coatto anche per motivi politici, si modificava in più parti la legge sulla stampa, si lasciava all'arbitrio delle autorità il divieto delle riunioni in luoghi pubblici, si dava facoltà all'autorità giudiziaria di sciogliere le associazioni giudicate sovversive, si militarizzavano gli impiegati addetti alle pubbliche amministrazioni.³⁸

Prendeva, così, consistenza ed evidenza il progetto di Pelloux, nessuna violenza nelle strade e nelle piazze, nessun estemporaneo 'stato d'assedio', una tutela assoluta dell'ordine pubblico, come strumento per assecondare il progresso economico in atto, e avvio del tentativo di istituzionalizzare una svolta autoritaria nella forma dello Stato: il *Times*, commentando il 'decreto-ne' di Pelloux, scrisse che, approvandolo, l'Italia sarebbe tornata alle condizioni della Lombardia prima del '59.³⁹

All'origine della scelta non vi furono pericoli imminenti e neppure prevedibili. Anzi, al principio del '99, l'ordine non era affatto minacciato e le condizioni dell'Italia erano buone anche dal lato economico: il raccolto si profilava eccellente e si notavano, evidenti, i segni dell'accelerato sviluppo industriale, tant'è che anche le entrate tributarie, come si è visto, di continuo aumentavano.

Quindi, solo "il deliberato perseguimento di un piano politico elaborato al cospetto della paura del '98 e inteso a garantire l'ordine pubblico col fornire al governo mezzi legali di repressione, fu ciò che indusse Pelloux al malpasso".⁴⁰

E nella sua attuazione sembrò ancora percorribile la strada delle procedure parlamentari e del consenso anche perché "Giolitti da parte sua volle evitare in un primo momento una rottura con Pelloux per timore che questi si buttasse completamente nelle braccia di Sonnino".⁴¹

9. L'IMPERIALISMO ITALIANO DAL CONTINENTE NERO ALL'IMPERO CELESTE

La situazione si complicò, quando, ai primi di marzo, proprio mentre la Camera approvava, in prima battuta, il provvedimento recante *Aggiunte e modificazioni alla legge sulla pubblica sicurezza e sulla stampa*, fu presa una estem-

³⁸ Così B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 220.

³⁹ Si veda G. SPADOLINI, *I radicali dell'Ottocento* cit., pp. 96-97.

⁴⁰ G. MANACORDA nella *Introduzione* a L. PELLOUX, *Quelques souvenirs* cit., p. LXVI.

⁴¹ Così G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna* cit., VII, p. 73.

poranea iniziativa di politica estera, un “deviamento, stando a Croce, che il Pelloux tentò, come il Crispi già con l’impresa d’Africa”.⁴²

Imitando le grandi potenze europee, che avevano ottenuto in affitto basi navali della Cina, il governo italiano chiese a Pechino, per 40.000 dollari, la baia di San Mun⁴³ e, al rifiuto cinese, intimò un ultimatum e inviò alcune navi da guerra nel Mar Giallo. Iniziava, così, una nuova avventura coloniale, quella cinese, che è stata definita “una delle pagine più contraddittorie e insieme più emblematiche di questa fase di transizione della storia del capitalismo italiano”⁴⁴ ma che destò interesse negli ambienti economici.⁴⁵

La situazione si complicò e sul versante estero e su quello interno. Quanto al primo venne a mancare l’appoggio inglese sul quale si era confidato perché la Gran Bretagna si rifiutò di indebolire ulteriormente l’impero cinese in piena crisi dopo la sconfitta subita nella guerra col Giappone e si temette addirittura che fossero compromessi i rapporti con la Francia e con l’Inghilterra. Quanto al secondo il governo chiese uno stanziamento straordinario di 45 milioni e ciò irrigidì coloro che erano contrari a nuove spese militari e temevano un nuovo insuccesso.

Insomma una impresa ‘stolidissima’ che “l’atteggiamento assunto dall’opinione pubblica e dal parlamento troncò a tempo, sebbene non tanto a tempo da impedire la perdita di alcuni milioni e lo scapito di alquanto reputazione internazionale”⁴⁶ e che non ha lasciato alcuna traccia, neppure nelle più dettagliate storie dell’Asia orientale e della Cina.⁴⁷

Alle reazioni dell’Estrema si aggiunsero così le resistenze degli zanardelliani, dei giolittiani e le perplessità degli ambienti moderati lombardi e piemontesi, da anni avversi alle imprese coloniali, all’aumento delle spese militari (ben gradite, invece, alla protetta industria siderurgica e armatoriale) a ciò che essi chiamavano il ‘crispismo’ (l’ostilità e le perplessità trovarono eco nella grande stampa di Torino e di Milano), e, invece, favorevoli alle riforme fiscali che il governo non sapeva proporre, la maggioranza, divisa, non avrebbe potuto sostenere e Giolitti, invece, rilanciò.

⁴² Così B. CROCE, *Storia d’Italia* cit., p. 221.

⁴³ Si veda R. QUARTARARO, *L’affare di San Mun. Un episodio dell’imperialismo coloniale italiano alla fine del secolo XIX*, «Clio», 1997, p. 453 sgg.

⁴⁴ L. GOGLIA – F. GRASSI, *Il colonialismo italiano da Adua all’Impero*, Roma-Bari, Laterza, 1981, pp. 81-100.

⁴⁵ Si veda G. ARE – L. GIUSTI, *La scoperta dell’imperialismo nella cultura italiana del primo Novecento*, «Nuova Rivista Storica», 1974, p. 569 sgg.

⁴⁶ B. CROCE, *Storia d’Italia* cit., p. 211.

⁴⁷ Si veda J.K. FAIRBANK – E.O. REUSCHAUER – A.M. CRAIG, *Storia dell’Asia orientale*, Torino, Einaudi, 1974, 2 voll., trad. di G. Rovida, ove l’episodio è liquidato in due righe.

10. IL PROGETTO FISCALE DI GIOLITTI: IL TIMIDO RILANCIO DELL'IMPOSTA PERSONALE E PROGRESSIVA, IL DIMEZZAMENTO DEL 'DAZIO' CONSUMO GOVERNATIVO E LA SPECIFICA ATTENZIONE PER LA PICCOLA PROPRIETÀ TERRIERA

Il 27 aprile 1899, discutendosi il disegno di legge sull'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1898-99, Giolitti pronunziò un importante discorso che gli procurò autorevoli consensi anche fuori delle aule parlamentari: il professor Tivaroni giudicò urgentissima la proposta riforma finanziaria ("dal maggio in poi nulla fu fatto e vanno a cercare San Mun e comprano nuovi incrociatori, quando abbiamo in casa questa quiete più minacciosa di qualsiasi dimostrazione") mentre il presidente del Consiglio di Stato, Saredo, osservò che "il compiuto programma di riordinamento amministrativo e finanziario ... si armonizza coi principi di una intelligente democrazia liberale ed è, nel tempo stesso, profondamente conservatore".⁴⁸

Riscontrato con piacere che "dalla relazione della Giunta generale del bilancio, noi possiamo avere fondata speranza che l'esercizio finanziario in corso si chiuda in pareggio", Giolitti escluse che si potesse "cessare dal considerare la questione finanziaria come la più grave di tutte le preoccupazioni che incombono sullo Stato italiano" perché

1°) abbiamo il corso forzoso, e non possiamo neanche sperare prossimo il tempo in cui potremo pensare ad abolirlo (dovremmo avere a nostra disposizione almeno 400 o 500 milioni); 2°) abbiamo la più alta misura di debito pubblico, fra tutti i paesi civili, in proporzione alla entità del nostro bilancio di entrata; 3°) una grande massa di titoli del debito pubblico nostro si trova in mano a stranieri (omissis); 6°) finalmente noi abbiamo un altro primato ancora più triste nell'altezza delle imposte che gravano sulle classi povere, e specialmente sui consumi di prima necessità.

Che fare, si chiese?

Le entrate non le possiamo accrescere, perché il totale delle imposte, che il Paese paga, rappresenta il limite estremo della sua potenzialità; debiti non ne possiamo fare, perché siamo già la nazione che in tutto il mondo ha un debito pubblico più alto in paragone delle sue entrate; carta moneta non ne possiamo emettere, perché la causa principale del nostro dissesto monetario è appunto l'abbondanza della carta. Quindi principio assoluto, che sosterrò contro tutti, è che non si può aumentare il totale delle spese sotto alcuna forma.

⁴⁸ Le due lettere del 28 aprile e del 10 maggio 1899 si leggono in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, pp. 361 e 365.

Passando poi alla seconda parte del discorso Giolitti soggiunse:

La seconda domanda che mi sono fatta è questa: dobbiamo noi, per le condizioni della nostra finanza, rinunciare alla riforma del sistema tributario?

Dissi già una volta che ci sono due metodi: l'uno di tener fermo contro qualunque aumento di spesa ed aspettare di avere un margine di avanzo di bilancio per provvedere; l'altro di affrontare subito il problema, senza però turbare in alcun modo l'equilibrio del bilancio. Tanto l'uno quanto l'altro di questi due sistemi richiedono in modo assoluto, come punto di partenza, il freno alle spese: se noi aumentiamo in qualunque modo il totale delle spese dobbiamo rinunciare a qualsiasi progresso finanziario.

Fra i due metodi possibili il ministero ci propone seguire quello col quale si affronta subito la riforma tributaria, ed io certamente non posso fargli rimprovero di ciò, sono anzi disposto ad aiutarlo in tale proposito; però dissento in qualche punto circa la via che egli si propone di seguire.

Il ministero propone due riforme: una della imposta sulla ricchezza mobile e l'altra del dazio di consumo.

Quanto alla imposta sulla ricchezza mobile non credo urgente la riforma perché, in questa imposta, a differenza di tutte le altre, vi è già una esenzione a beneficio dei piccoli contribuenti ...

Invece io ammetto l'opportunità di modificare il dazio di consumo.

Ma qui Giolitti propose un'alternativa perché

non le sole farine sono generi di prima necessità; per esempio, nei paesi freddi, il combustibile è altrettanto necessario quanto il pane, e vi sono altri consumi, che è inutile ora enumerare, i quali sono, assolutamente, necessari alla vita.

Per la riforma del dazio consumo io seguirei quest'altro sistema: i canoni di dazio consumo governativo, comprese le somme che frutta al governo il dazio di Roma e di Napoli, ammontano a 52.000.000; si procuri il ministro, col mezzo che ha indicato, 26.000.000, non difficili ad ottenere, e riduca a metà i canoni del dazio consumo di tutti i Comuni del Regno (*Commenti*).

Così si opererebbe una vera trasformazione tributaria d'indole generale; dove v'è il dazio sulle farine si potrà imporre immediatamente la riduzione per tutta la somma rappresentata dalla riduzione del canone; dove non c'è dazio sulle farine si potrà imporre lo sgravio di altri generi di prima necessità; e nei Comuni chiusi meglio amministrati, si renderà possibile affrontare il problema della abolizione completa del dazio di consumo (*Approvazioni - Commenti*).

Ma se io ammetto la importanza di una riduzione dei dazi di consumo, credo, soggiunse Giolitti, vi sia un'altra riforma, la quale è anche di carattere più urgente: alludo alla riforma del nostro sistema tributario riguardo alla piccola proprietà.

Le condizioni della piccola proprietà in Italia sono forse il pericolo più grave per l'ordine pubblico.

La propaganda socialista comincia ora nelle campagne, ma vi trova un terreno assai preparato

... perché

le condizioni fatte alla piccola proprietà dalle nostre leggi di imposta sono queste: essa paga tutte le tasse di consumo; il sale, che è più necessario al piccolo agricoltore che a qualsiasi altra classe di cittadini; la tassa sul petrolio; il dazio consumo nei Comuni aperti, che non colpisce il ricco, ma il povero; i dazi doganali, che abbiamo messo per proteggere le industrie, perché aggravano il costo degli strumenti agricoli, e per oltre il 30 per cento il misero vestiario dell'agricoltore.

Se il piccolo proprietario non è produttore di grano e deve comprarlo sopporta il peso del dazio di lire 7,50 per quintale; se invece è produttore di grano per lo più non lo vende ma lo consuma e quindi non ha dalla protezione alcun beneficio.

La piccola proprietà, poi, paga l'imposta fondiaria con la identica aliquota della grande proprietà; paga la tassa di successione nella stessa misura del grande proprietario, con questa differenza, che il ricco può pagare la tassa di successione, prelevandone l'importo dai redditi, mentre il povero deve, necessariamente, o vendere una parte del fondo, o contrarre un debito.

A mio avviso, riguardo alla piccola proprietà, è urgente in primo luogo il stabilire che al piccolo proprietario, il quale lavora da sé il proprio fondo, sia fatto lo stesso trattamento che è fatto al piccolo contribuente di ricchezza mobile per i redditi che dipendono dalla mano d'opera e dal capitale. Se un individuo, possedendo 3000 franchi, mette su un'osteria, quando questa non gli renda 534 lire, non paga nulla; se invece compra un campicello e lo lavora da sé, pagherà come se fosse un grande proprietario. Ciò non è giusto. (*Approvazioni*).

Anche per le tasse di successione è indispensabile un minimo non tassabile, almeno per le successioni da padre in figlio; e credo infine indispensabile il rendere proporzionali la massima parte delle tasse sugli affari e le tasse giudiziarie.

Molte altre parti del nostro sistema tributario avrebbero bisogno di riforma; ma io non voglio oggi parlare se non di ciò che credo urgente: la difesa della piccola proprietà e la riforma del dazio di consumo; queste le credo urgenti per dovere di giustizia e per tutela dell'ordine pubblico (*Approvazioni a sinistra*).

Riassumo ed ho finito. (Omissis). Io credo urgente che il governo affronti il problema della riforma tributaria anche per ragioni di alta politica.

Dopo i disordini dello scorso maggio si è fatta una grande quantità di promesse di riforme e di provvedimenti per togliere il malcontento del Paese; ebbene nulla, assolutamente nulla si è fatto (*Approvazioni a sinistra*), ed ormai è passato un anno. (omissis)

Quando non si rimuovono le cause non si può sperare di avere rimosso gli effetti; ormai il Paese più non crede alle promesse e siamo giunti a tale condizione, che il più pericoloso dei discorsi sovversivi che si possa fare in Italia è quello di paragonare le promesse fatte con quelle mantenute (*Vive approvazioni - Applausi a sinistra - Moltissimi deputati si congratulano con l'oratore*).⁴⁹

⁴⁹ Così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 579-590.

11. LE DIMISSIONI DEL PRIMO GOVERNO PELLOUX E LA FORMAZIONE DEL SECONDO 'ISPIRATO' DA SONNINO

Pochi giorni erano trascorsi dall'intervento di Giolitti e autorevoli esponenti della maggioranza più non nascondevano possibili, imminenti novità.

La recente avventura cinese, male preparata e peggio condotta, ostacolata dalla Russia, non sostenuta dall'Inghilterra, si era risolta in un pieno insuccesso, cui, sempre nel mese di marzo, si erano aggiunti l'accordo, dopo Fashoda, tra Francia e Inghilterra e il riconoscimento alla prima di un diritto sull'*hinterland* tripolino e il tutto all'insaputa dell'Italia.

Pelloux avvertì aria di crisi. Il 3 maggio 1899, sostenuto da Sonnino (che, non nascondendo le proprie ambizioni di 'premier', voleva fare approvare i provvedimenti repressivi prima della salita alla guida del governo), quando ormai la discussione rendeva palese che la maggioranza disapprovava l'azione in Cina, si dimise senza attendere il voto. Fu una mossa poco rispettosa delle più corrette norme parlamentari, ma essa tagliò la via a coloro che lo volevano far cadere.

Era questo il modo con cui "Pelloux volle porre tra te e lui il mare", scriveva il 5 maggio il deputato Giovannelli a Giolitti, perché

Pelloux, che prima aveva indispettito Zanardelli col tacergli le dimissioni del Gabinetto e poco dopo volle romperla con te in modi così insoliti, vuole fare capo al centro e alla destra moderata.

Vano sarebbe stato pensare a un governo fondato su una alleanza tra Giolitti e Zanardelli. Era auspicabile, secondo Giovannelli, un governo fondato su un'alleanza di Giolitti con Sonnino, con Rudinì e con Zanardelli, mentre, soggiunse profeticamente, "se Pelloux con Sonnino e con Prinetti riuscirà a formare un ministero con preponderanza del centro vivrà come potrà qualche mese e anche un anno".⁵⁰

L'ultima ipotizzata fu, per l'appunto, la strada imboccata. Avutone l'incarico dal Sovrano, che non procedette neppure alle usuali consultazioni, Pelloux formò una compagine "avec prépondérance des éléments de droite et de centre droit".⁵¹

Qualcuno la giudicò un'operazione assai pericolosa e con tono acceso, ma in qualche misura profetico, scrisse:

⁵⁰ Per i brani virgolettati si veda la lettera del deputato Giovannelli a Giolitti in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 364.

⁵¹ L. PELLOUX, *Quelques souvenirs de ma vie* cit., p. 193.

Siamo arrivati ad un punto nel quale è necessario ricondurre la Corona all'esatta osservanza dei suoi doveri costituzionali. Questo non lo otterremo senza una certa pressione e senza farle comprendere che i Pelloux e i Sonnino sono buoni per condurre i Re in esilio non per farli regnare pacificamente e gloriosamente.⁵²

Del governo l'ispiratore fu Sonnino che promise

di aiutare qualunque combinazione che, abbracciando tutta una tendenza politica e morale, mettesse il partito largo liberal conservatore in condizioni di presentarsi alle elezioni senza fare una lotta né di adesioni personali a questo o quel presidente del Consiglio (Giolitti, elezioni del 1892), né di spartizione di posti tra questo o quel gruppo (Rudini, elezioni 1897).

Lo stesso Sonnino, che aveva sostenuto Pelloux tanto nella questione cinese quanto sulla legge di pubblica sicurezza, consigliò anche "di evitare le elezioni ora e ritardarle poi il più possibile", "di non procedere a nessun patto a mezzi violenti ed eroici di lotta con la Camera" e "fare piazza pulita dei ministri vecchi o quasi".⁵³

Collaborò attivamente alla formazione di un Gabinetto che sembrava scontato ma che non era facile comporre:⁵⁴ convinse ad accettare gli Esteri Visconti Venosta, che avrebbe garantito, presso le cancellerie, la onorevole soluzione del problema cinese e sicure direttive in politica estera ed elaborò, per Pelloux, un progetto di *equipe* che si trovò ampiamente rispecchiato nella sua effettiva e definitiva composizione.

Così, nel secondo governo Pelloux entrarono Pietro Carmine della nuova destra lombarda (alle Finanze), Antonio Salandra di centro-destra (all'Agricoltura, industria e commercio) nonché Paolo Boselli (al Tesoro), allora, come sempre, di non decisissime tendenze politiche. Del precedente ministero restavano Pietro Lacava (ai Lavori pubblici) e Guido Baccelli (alla Pubblica Istruzione), "tutt'altro che preoccupati di appartenere ad un gabinetto che non potesse chiamarsi di sinistra".⁵⁵

⁵² Così il deputato Arbib a Giolitti il 20 maggio 1899 in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 368.

⁵³ Così, alla data del 3 maggio 1899, S. SONNINO, *Diario* cit., I, pp. 403-404.

⁵⁴ Dal 10 maggio sera "Rudini, i giolittiani e i zanardelliani andavano affermando dappertutto che tutta la combinazione è fallita"; si veda la cronaca dei convulsi, numerosi e ripetuti incontri che ebbe Sonnino l'11, il 12, il 13 e il 14 maggio (S. SONNINO, *Diario* cit., I, pp. 413-417).

⁵⁵ Così A. MOSCATI, *Pietro Lacava*, in *I Ministri del Regno d'Italia* cit., p. 125; Lacava fu "qualificato traditore e transfuga dagli amici di Giolitti" (*ibid.*).

Insomma il governo, nel concreto, aveva un “più spiccato carattere conservatore”⁵⁶ e Sonnino “tenne ufficio di capo della maggioranza, che regolò e confortò le mosse del capo del governo negli sforzi di mandare ad effetto le proposte reazionarie”.⁵⁷

12. LA TENTATA EROSIONE LEGALE DEL SISTEMA PARLAMENTARE: L’OSTRUZIONISMO DELLE ESTREME

Pelloux, ritenendo che il nuovo governo avrebbe avuto, per sé, una maggioranza meno pletorica, ma certamente più salda e meno eterogenea della precedente faceva affidamento, non solo sull’approvazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza e di quelli relativi alla stampa, ma su di una fattiva permanenza al potere.

Ben diverso doveva essere, invece, il destino del suo secondo governo.

Sin dal suo sorgere tutta una sequela di passi falsi: lo annotò e lo lamentò Salandra nella pagine del suo *Diario*, relative agli anni 1899 e 1900 che,

di fronte all’azione dell’estrema “la sola forza vera e viva”, “esempio mirabile di organizzazione”, il governo mostrò “un dubbio continuo” “un grande oscillare di proposte e di risoluzioni” cui si accompagnò “la manchevole direzione dell’assemblea da parte dell’on.le Colombo e della maggioranza da parte dell’on.le Sonnino”.⁵⁸

Quando il governo si presentò alla Camera, il 25 maggio 1899, presiedeva il vicepresidente Palberti perché Zanardelli, quel giorno, aveva rassegnato le dimissioni a causa “delle nuove condizioni politiche” e vi insistette, con altra lettera dello stesso giorno, quando la Camera, con deliberazione unanime, le respinse.⁵⁹

Seguirono le dichiarazioni di Pelloux e non furono parole misurate.⁶⁰ Egli annunciò, tra i rumori dell’estrema sinistra, che la discussione del disegno di legge modificativo delle norme sulla pubblica sicurezza e sulla stampa doveva avere “la precedenza su ogni e qualunque altra materia di discussione”.⁶¹

⁵⁶ Ebbe, perciò, la solidarietà dell’opinione pubblica conservatrice europea che approvava la ventata autoritaria del 1898-99: si veda E. RAGIONIERI, *Italia giudicata*, 1861-1945 cit., I, p. 211.

⁵⁷ B. CROCE, *Storia d’Italia* cit., p. 221.

⁵⁸ Così G.B. GIFUNI, *Salandra inedito*, Milano, Pan Editrice, 1973, pp. 327, 352 e 374.

⁵⁹ Si veda G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 394.

⁶⁰ Scriverà Salandra che, allorché Pelloux formò nel 1899 il suo secondo ministero ed egli vi entrò come ministro dell’agricoltura, ebbe “il non facile compito di mantenere i contatti tra i due capi (Sonnino e Pelloux): ambedue animati dalla migliore buona volontà ed esenti da gelosie personali, ma ambedue inabili a fronteggiare una difficile situazione parlamentare” (così A. SALANDRA, *La neutralità italiana* cit., p. 357).

⁶¹ Si veda G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 398.

Il 31 maggio, con una più ampia maggioranza, si chiuse la discussione sulle comunicazioni del governo (238 voti favorevoli, 139 contrari), ma, il 1° giugno 1899, quando iniziò la discussione, in seconda lettura, del controverso disegno di legge, scattò l'ostruzionismo che continuò nei giorni successivi.⁶²

La maggioranza non reagì argomentando ma, su suggerimento di Sonnino, propose varie modificazioni al regolamento che furono affidate alla Giunta competente il cui presidente, Cambray-Digny, dava ampie garanzie. L'opposizione non si sottrasse alla discussione, ma, correttamente, pose la pregiudiziale che le modifiche regolamentari non fossero applicate nella discussione in corso.⁶³

Di fronte al diverso avviso della maggioranza, accadde che l'ostruzionismo, dal contestato provvedimento, si trasferì alle minacciate riforme regolamentari quando il presidente del Consiglio ne propose l'iscrizione all'ordine del giorno della seduta pomeridiana del 21 giugno 1899.

Il giorno successivo, il 22 giugno, Pelloux annunciò che, con decreto reale, la sessione della Camera era aggiornata di sei giorni e lo stesso giorno il re firmò il famoso decreto-legge⁶⁴ (da sottoporre immediatamente all'esame del Parlamento) col quale si dava provvisoria esecuzione alle disposizioni relative alla pubblica sicurezza e alla stampa che sarebbero entrate in vigore il 20 luglio.

13. LA DIFESA DELLA CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO DA PARTE DI GIOLITTI E DI ZANARDELLI

Era palesemente e gravemente lesivo dei diritti del Parlamento il modo di agire del governo che aveva sospeso la sessione della Camera solo per poter emanare, per decreto, i provvedimenti ancora all'esame della Camera stessa senza che vi fosse alcun motivo d'urgenza.

Il 28 giugno, il governo trovò, però, mutata a suo danno la situazione che vi aveva lasciata: occorreva convertire in legge un decreto che la Corte dei Conti aveva registrato con riserva perché "ledente l'assoluta competenza del potere legislativo"; per approvarlo si doveva battere l'ostruzionismo ma, per

⁶² Per la illustrazione degli strumenti adoperati e per la storia di quello praticato nelle sedici tornate del giugno 1899 si veda U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle Assemblies*, Torino, 1900, oggi, in ristampa anastatica, Roma, ed. Colombo, 1997, pp. 253-266 e p. 282 sgg.

⁶³ Si veda *Le riforme regolamentari di fine secolo, 1886-1900*, a cura e con introd. di A.P. Tanda, *Archivio storico della Camera dei Deputati*, Roma, 1996, p. 13 della introd.

⁶⁴ Il decreto è pubblicato integralmente in G. MARANINI, *Storia del potere in Italia* cit., pp. 227-228.

piegarlo, si sarebbe dovuto modificare il regolamento che si prestava anch'esso all'esercizio di una tattica dilatoria.

Per di più era cambiato l'atteggiamento di alcune forze politiche e di alcuni *leaders*. Infatti la Sinistra costituzionale, che non aveva approvato l'ostruzionismo, e anzi lo aveva condannato esplicitamente per bocca di Zanardelli e di Giolitti,⁶⁵ finì per trovarsi di fatto alleata dell'Estrema⁶⁶ e ne difese i diritti per difendere la centralità del Parlamento e il suo diritto futuro a governare.

La questione andava ormai ben al di là della lamentata debolezza della rappresentanza parlamentare, e della denunciata diffusione della legislazione delegata e dell'uso sempre più frequente dei decreti catenaccio per imporre o modificare i tributi.

E non si trattava neppure più della contrapposizione tra modelli di governo, tra quello del radicalismo liberale tutto giocato sulla centralità del Parlamento e una sorta di 'premierato' all'inglese per il quale in Italia mancavano, comunque, le condizioni essenziali, il bipartitismo, il ruolo della società civile e il *civil service* onde la vagheggiata *premiership* finiva per ridursi solo a esercizio di autoritarismo.

C'era qualcosa di ulteriore nell'accentuazione dell'antagonismo tra il *continuum* re-governo, da una parte, e Parlamento, dall'altra, nel tentativo di fare tacere una Camera divenuta ingombrante, quali che fossero le ragioni.

È vero che la reazione di Pelloux e del suo governo rimase circoscritta al Parlamento senza estendersi al Paese⁶⁷ – a differenza di quella del 'secondo' Crispi e di Rudinì che si era tradotta in stati d'assedio, in repressioni militari, in scontri e morti – ma non appariva e non era meno aggressiva: anzi.

L'approvazione per decreto – a questo si era arrivati nel mese di giugno del 1899 – di misure che erodevano i diritti fondamentali di libertà, di misure che l'opposizione definiva liberticide, significava che, al riguardo, il blocco re-governo più non riteneva di avere bisogno della legittimazione della società, mediata dal Parlamento: anche il re, anche il governo la rappresentavano al pari della Camera, onde non mutava solo la qualificazione del governo, ma il ruolo dell'assemblea elettiva che ne sarebbe uscito drasticamente relativizzato. Lo scontro, in sintesi, rimase interno al Parlamento perché era proprio questo che si voleva ridimensionare. Non a caso, in una lettera del 10 luglio 1899 a Colajanni, Arcangelo Ghisleri scriveva che "la tristezza dei tempi ob-

⁶⁵ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 618.

⁶⁶ Si veda L. SALVATORELLI, *L'opera e la personalità di Giovanni Giolitti*, in *Miti e storia*, Torino, Einaudi, 1964, p. 417 e spec. 441 ove si legge: "Poiché ancora più grave e pericolosa era l'illegalità governativa, necessariamente la battaglia costituzionale si appuntava contro questa e con l'Estrema si manifestava un'alleanza di fatto".

⁶⁷ Si veda L. LOTTI, *I repubblicani in Romagna dal 1894 al 1925*, Faenza, 1957, pp. 187-188.

bliga repubblicani e socialisti a prendere in mano lo Statuto albertino come loro usbergo contro i colpi della reazione”.

14. LE ELEZIONI COMUNALI E L'ACCRESCIUTO CONSENSO DEI DEMOCRATICI E DEI SOCIALISTI

Più audace divenne l'estrema Sinistra. Nella seduta del 30 giugno 1899, traendo motivo da un incidente di carattere procedurale da essa sollevato e ignorato dal presidente, mentre si procedeva alla votazione a scrutinio segreto di alcuni disegni di legge riguardanti i bilanci, quattro deputati, Bissolati (che si scontrò anche fisicamente con Sonnino),⁶⁸ Morgari, De Felice e Prampolini rovesciarono le urne delle votazioni per impedirle. Tra urlì e tumulti, il presidente si coprì e uscì dall'aula.

Il Governo chiese al Re la chiusura della sessione parlamentare e la ottenne fino al 14 novembre mentre i quattro deputati socialisti non più coperti dall'immunità parlamentare furono arrestati e deferiti a giudizio: nell'ottobre saranno assolti e rimessi in libertà.

Per mesi la Camera rimase chiusa ma questo non arrestò lo sviluppo della vita politica che registrò eventi importantissimi.

L'11 giugno 1899, alle elezioni amministrative parziali, a Milano si registrò un rilevante successo della lista dei partiti popolari foriero di quello ancora più ampio che otterranno a dicembre. Più di 19.000 furono i suffragi ottenuti dal primo eletto, il socialista Luigi Majno, contro 15.000 andati alla lista clerico-moderata: nel consiglio comunale, su 80 seggi, 29 erano moderati, 13 cattolici, 23 radicali, 9 repubblicani e 6 socialisti. I clerico moderati avevano ancora la maggioranza, ma non potevano non tenere conto della grave sconfitta tant'è che quando l'ex Sindaco Vigoni raccolse 38 voti rifiutò l'elezione e, dopo altre inutili votazioni, si aprì la strada al regio commissario e alla convocazione dei comizi elettorali per il totale rinnovo del consiglio.⁶⁹

Uguale successo i socialisti ottennero a Torino (nel cui Consiglio comunale entrarono venti giolittiani e diciassette socialisti) e, il 26 giugno, lo ripeterono ad Alessandria, a Ferrara, a Piacenza⁷⁰ mentre i cattolici prevalsero nettamente a Biella.

⁶⁸ Si veda U. ALFASSIO GRIMALDI - G. BOZZETTI, *Bissolati*, Milano, Rizzoli, 1983, p. 69.

⁶⁹ Si veda A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo* cit., pp. 331-366.

⁷⁰ Così F. PAPAFAVA, *Dieci anni di vita italiana (1898-1908)*, 2 voll., Bari, Laterza, 1913, I, p. 15; si veda anche F. GAETA, *La crisi di fine secolo e l'Italia giolittiana* (Torino, UTET, 1982), Milano, Tea, 1996, pp. 91-93.

Il 13 agosto 1899, nelle elezioni suppletive del quinto Collegio di Milano, Filippo Turati prevalse, con grandissimo margine, sull'editore Pietro Vallardi (4.346 voti contro 566), successo tanto più significativo perché il secondo era un imprenditore antisocialista ma non certo di sentimenti reazionari e prologo al trionfo ottenuto dai partiti popolari nelle elezioni comunali svoltesi a Milano il 10 dicembre 1899: il consiglio comunale risultò formato da 42 radicali (4 si professarono repubblicani), 12 socialisti, 10 repubblicani e 16 liberali moderati all'opposizione; pro Sindaco fu eletto Giuseppe Mussi in attesa che, dimessosi da deputato, potesse diventare Sindaco.⁷¹

Francesco Papafava così commentava l'esito delle elezioni amministrative:

La protesta politica, soffocata in Parlamento, si rovescia nei Consigli comunali. Questi contano in tutta Italia 463 socialisti, sparsi in 136 Comuni, e i Consigli provinciali 36. Su 8.000 Comuni è poco, ma è molto quando si pensi che pochi anni fa non ve n'erano.

Questi successi consentirono a Giolitti di ribadire, il 14 giugno, che "crescono i socialisti perché hanno un programma economico e non crescono i repubblicani che hanno un programma politico"; e anche di ricordare che il discorso della Corona, del 16 novembre 1898 "e quindi di sette mesi or sono, era un programma economico e a base di riforme tributarie" mentre "un tal disegno è interamente abbandonato" e "il nuovo programma ... si riassume in questi due punti: freno alle spese e aspettare che, consolidato il bilancio, vi sia un avanzo per iniziare le riforme tributarie".

Ma "aspettare che vi sia un avanzo per iniziare la riforma tributaria significa dire al paese che egli deve continuare a restare come è, per altri tre o quattro anni"... ed ecco perché, soggiunse,

il significato delle elezioni amministrative è più grave di quello delle elezioni politiche perché significa nientemeno che questo, che in città illustri, colte, fiorenti per industrie e commerci, la maggioranza dei cittadini preferisce affidare ai partiti sovversivi gli interessi che più direttamente la toccano.⁷²

⁷¹ Si veda M. PUNZO, *Socialisti e radicali a Milano. Cinque anni di amministrazione democratica (1899-1904)*, Firenze, 1979, pp. 3-71.

⁷² Così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 594-596.

15. VERSO UN NUOVO CORSO POLITICO: IL PROGRAMMA ALTERNATIVO DI GIOLITTI E L'ATTENZIONE SOCIALISTA PER L'UOMO DI DRONERO

Anche con riguardo al decreto estremamente energica fu la presa di posizione di Giolitti, che, in un'intervista del 16 luglio alla «Gazzetta del Popolo», ne riconobbe “la indiscutibile incostituzionalità” e soggiunse:

I mali che si sono manifestati in parlamento, e che furono conseguenze dirette dei dolorosi fatti del maggio 1898, hanno cause assai più gravi e profonde di quanto un superficiale osservatore possa credere, e non si curano né con abilità parlamentari né con espedienti di polizia.

E a un paese in simili condizioni si minaccia ancora di togliere la libertà? Questa è insipienza e pericolosa provocazione.⁷³

Occorreva che il governo chiarisse quale fosse la sua linea e in proposito Giolitti non nascose quale fosse la propria:

Non v'è probabilità di fermarlo (il movimento socialista), se non v'è un governo il quale sappia impadronirsi di ciò che vi è di ragionevole nel programma socialista e richiamare a sé la fiducia delle masse popolari ... ora per provvedere vi sono due sistemi: l'uno è quello indicato nel discorso della Corona [del 16 novembre 1898] la pacificazione degli animi, cercare di attivare verso le istituzioni le grandi masse popolari che sono quelle da cui dipende l'avvenire del paese, che richiedono giustizia nella distribuzione dei pubblici pesi, provvedimenti economici e riforme. L'altro sistema è quello delle repressioni violente... ma dopo cinquant'anni di vita libera la via della violenza incontrerebbe ostacoli insormontabili.⁷⁴

Era, quindi, inevitabile la predisposizione e l'enunciazione di un “vero programma alternativo”.

Le aperture di Giolitti lasciarono il segno innanzitutto tra i radicali⁷⁵ ma, in un articolo che fece scalpore, anche la «Critica Sociale», dopo tredici mesi di forzato silenzio, giunse a caldeggiare una soluzione ministeriale legata al suo nome: sembravano lontani gli anni in cui proprio i socialisti lo avevano osteggiato, al tempo della sua prima esperienza di *premier*, ed erano fra i suoi implacabili accusatori per le note vicende bancarie.

⁷³ G. GIOLITTI, *Intervista alla «Gazzetta del Popolo»* (16 luglio 1899), in *Discorsi extraparlamentari* cit., pp. 206-210.

⁷⁴ *Id.*, il 14 giugno 1899, nella discussione sull'esercizio provvisorio, in *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 593-597.

⁷⁵ Si veda L. BARILE, *Il Secolo* cit., p. 268 sgg.

Scrisse Turati sulla «Critica Sociale»:

Un tale ministero significherebbe: l'iniziarsi, almeno, di riforme tributarie, consenzienti al paese di uscire dallo stato di convulsione repressa in cui spasima da anni; il rispetto di tutte le opinioni, la propaganda, le organizzazioni oneste e civili. Significherebbe l'instaurazione e il prevalere di un partito medio, prettamente borghese, ma progressista e civile, nel quale i radicali e i costituzionali di Sinistra, si troverebbero accanto e sarebbero sciolte, come il Sacchi desidera, come noi desideriamo con esso, le alleanze innaturali prodotto di condizioni anormali e violente. Allora, allora soltanto anche il partito socialista comincerebbe a respirare, a muoversi, a essere lui. E lo sarebbe senza sforzo, senza voti di congressi, senza scomuniche, pel natural atteggiarsi delle cose. Perocché – questo rispondiamo a chi ci trovasse, per le cose dette, troppo poco socialisti – quello che noi facciamo finché, presi pel collo, stiamo a divincolarci smaniosamente, quello che fanno i nostri giornali, l'*Avanti!* in prima fila, quello che fa, da più anni ormai, il nostro partito, è difesa della libertà, è protesta generosa, è battaglia democratica necessaria; è tutto quello che si vuole, ma non ha nulla da fare col socialismo. Cominceremo ad essere socialisti in azione il giorno che potremo cessare di essere, come per necessità oggi siamo, semplicemente democratici.⁷⁶

Nello stesso numero della rivista Claudio Treves scriveva “C'è dall'altra riva un uomo che ci ha capito” e soggiungeva:

Ah se quest'uomo pur dal suo angusto punto di vista di montanaro avido ed astuto, attraverso la libertà volendo arrivare all'ordine pubblico e alla sconfitta del malcontento, incappasse per via nella ristorazione economica del paese, nella fondazione di un regime aperto e largamente produttivo e rinvigorisse le industrie, dando sicurezza al capitale, e salvasse i piccoli tassando i più grossi, e creasse il Proletariato creando alla perfine la Borghesia, e formasse il nocciolo di un grande paese sinceramente e capitalisticamente moderno, quanta gloria per lui e quanta riconoscenza!⁷⁷

L'invocato ed evocato Giolitti non si sottrasse al confronto.

Il 29 ottobre 1899, in un discorso pronunciato a Busca, denunciò l'atteggiamento del presidente del Consiglio che, “appena ottenuto il voto per il passaggio alla seconda lettura, dimostrò il fermo intendimento di rendere i suoi progetti ancora più reazionari”, sottolineò quanto al decreto del giugno che “è la prima volta che un simile fatto avviene dal 1848 ad oggi”⁷⁸ e soggiunse che era

⁷⁶ I. BONOMI e NOI, *La Sinistra alla prova. Replica e controreplica*, «La Critica Sociale» del 1° agosto 1899, p. 182.

⁷⁷ Così C. TREVES, *Giolitti*, «La Critica Sociale» del 1° agosto 1899, pp. 182-184 che soggiunse: “Sì, quanta riconoscenza – anche da parte nostra – non fosse altro perché ... così potremmo finalmente sbarazzarci di questo mantello mezzo cotone liberal-democratico, che fin qui siamo stati costretti un po' troppo a gabellare per *pura lana socialista*”.

⁷⁸ Così G. GIOLITTI, *Discorso agli elettori del Collegio di Dronero*, in *Discorsi extraparlamentari* cit., pp. 211-232; 213-215.

urgente che il governo ed i partiti costituzionali si persuadano che il Paese non presta più fede alcuna alle promesse e che si può riacquistare la fiducia della popolazione, solo con un profondo e radicale mutamento di indirizzo tanto nei metodi di governo, quanto nella legislazione.

Insomma era necessaria una nuova piattaforma programmatica perché il progresso economico che il paese registrava avveniva all'infuori del governo e anzi "il modo con il quale è governata l'Italia costituisce il principale ostacolo a un miglioramento più rapido delle sue condizioni", ma d'altro canto occorreva prendere atto che

tra i diversi partiti costituzionali vi sono tali diversità sostanziali di concetti da rendere impossibile una utile collaborazione di tutti ... e il mettere insieme uomini politici che partono da concetti discordanti e tendono a fini diversi può produrre un effetto solo, quello di ridurli tutti all'immobilità, all'impotenza come in questo momento avviene.

Occorreva, quindi, una radicale modificazione del rapporto con la Sinistra, perché

... quando le ristrette consorterie che spingevano il governo verso la reazione avessero raggiunto il principale loro scopo, che è quello di non dividere il potere con i rappresentanti delle classi popolari, ma di esercitarlo esse sole nel loro interesse ... la via della reazione sarebbe fatale alle nostre istituzioni.⁷⁹

Il discorso di Busca, perciò, fu importante non solo per la riconferma del programma riformatore, che Giolitti ormai da tempo andava insistentemente proponendo – la riforma giudiziaria con una maggiore garanzia per l'indipendenza della magistratura, il decentramento, la municipalizzazione dei servizi pubblici, le leggi sociali, i provvedimenti di pubblica sicurezza contro i delinquenti comuni e le più urgenti riforme fiscali – ma per la chiara proposta di un nuovo corso politico,⁸⁰ da attuarsi nel consolidamento dell'istituto parlamentare.⁸¹

L'Italia registrava "un'influenza sempre crescente delle classi popolari" che "hanno acquistata la coscienza dei loro diritti e della loro forza", onde anche i pubblici poteri dovevano "attuare un radicale mutamento di indirizzo"

⁷⁹ Così G. GIOLITTI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 220 e 229.

⁸⁰ Per un ampio e attento commento, tanto più significativo perché proveniva da un moderato, si veda P. VILLARI, *Nuovi problemi*, «Nuova Antologia», fasc. 168, del 16 novembre 1899, p. 258 sgg.

⁸¹ Non a caso, ed è solo un esempio, Crispi esercitò forti pressioni sul proprietario del *Secolo XIX* di Genova, Perrone (e questi sul direttore Vassallo, Gandolin) perché il quotidiano, del discorso di Busca, pubblicasse un solo sunto accompagnato da un articolo molto critico nei confronti di Giolitti (si veda *Dalle carte di Giovanni Giolitti cit.*, I, pp. 387-388).

perché coloro che “vorrebbero invocare la grande forza della nostra gloriosa monarchia a beneficio esclusivo dei loro interessi o dei loro odi, devono essere respinti come i peggiori nemici di quelle istituzioni”.⁸²

16. LA REGISTRAZIONE DEL CONSISTENTE, SEPPURE DIVERSIFICATO, RISVEGLIO ECONOMICO DEL PAESE

La ripresa autunnale dei lavori parlamentari avvenne il 14 novembre 1899 con l'inaugurazione della terza sessione della ventesima legislatura a Palazzo Madama, sede del Senato.

Il discorso della Corona si limitò a formulare l'augurio che cessassero le esasperazioni dell'ostruzionismo e auspicò modificazioni alle imposte troppo aspre e opportune misure per il potenziamento economico del paese: fu giudicato fiacco anche dagli amici del governo.

Note liete venivano, invece, dal promettente risveglio economico che caratterizzava il paese, pur, si intende, tra incertezze, contraddizioni e gli svantaggi del 'ritardatario'.⁸³

Che “il periodo discendente della crisi economica paresse finito Vilfredo Pareto lo aveva scritto nel marzo del 1897 a Maffeo Pantaleoni”.⁸⁴

E più di due anni non erano trascorsi invano.

Lo disse il ministro del tesoro Boselli nella esposizione finanziaria del 28 novembre 1899:

Le industrie italiane chiedono all'estero sempre maggior copia di carbon fossile, di macchine e di materie prime, e nei consumatori italiani si restringe l'uso dei manufatti stranieri; industrie antiche e industrie nuove procedono rigogliosamente. Il valore dei prodotti delle cave, delle miniere e delle officine che ne dipendono, salì in tre anni di cinquantacinque milioni; la produzione annua delle fornaci, fra le quali primeggiano quelle dei cementi, ha oggi un valore che supera i cento milioni.

Rifiorisce la produzione e l'industria della seta, la cui esportazione aumentava nel 1898 di cinquantacinque milioni; l'industria del cotone sempre potente provvede al paese, estende la sua clientela; quella della lana, rinvigorita, accrebbe dal 1896 al 1899 le sue esportazioni del 50%.

Dei nostri prodotti chimici crescono le fabbriche, i pregi, i mercati; seguono o ripigliano il loro sviluppo progressivo altre industrie proprie del nostro paese, come

⁸² Così G. GIOLITTI, *Discorso agli elettori* cit., loc. cit., pp. 231-232.

⁸³ Per uno sguardo di insieme si veda T. KEMP, *L'industrializzazione in Europa nell'800*, Bologna, Il Mulino, 1988, spec. p. 205 sgg.

⁸⁴ Si veda V. PARETO, *Lettere a Maffeo Pantaleoni 1890-1923*, a cura di G. De Rosa, II, Roma, 1960, p. 58.

la carta, i marmi lavorati, le industrie alimentari, le concerie e tante altre industrie minori.

Mentre i nostri produttori si giovano di forze idrauliche sempre più poderose, la potenza delle caldaie a vapore, che servono ai lavori agricoli e industriali (escluse le officine ferroviarie e governative), oramai prossima ai 400.000 cavalli-vapore, aumentò di un quarto negli ultimi cinque anni; e quella dei motori a gas, specie a gas povero, recentemente introdotti nel nostro paese per beneficio delle piccole industrie, già rappresenta una potenza complessiva di circa 17.000 cavalli dinamici.

Un impulso mirabile di trasformazione nella nostra vita economica recano le applicazioni dell'elettricità. Il trasporto delle forze a distanza prepara una nuova era per un paese privo di carbone e ricco di acque. L'energia elettrica non solo si diffonde nella luce e nella trazione, promovendo le comodità e gli scambi di ogni ordine di cittadini, ma suscita considerevoli industrie, altre ne ringagliardisce; nuove officine meccaniche sorgono ad apparecchiare dinamo e motori; il consumo di energia elettrica, raddoppiato in due anni, ci indica l'avanzarsi di questo moto rinnovatore.

Dal 1° gennaio 1898 al 31 ottobre 1899 si costituirono in Italia 554 nuove Società, con un capitale sottoscritto di circa 400 milioni, versato di circa 150; mentre il capitale delle nuove Società create nel decennio 1887-97 di poco oltrepassò 232 milioni.

Sono in Italia i capitali valevoli a produrre e alimentare una forte e costante corrente di operosità economica. Invero, se oltre ai 200 e più milioni impiegati in quest'anno nella rendita nostra tratta dall'estero, se oltre alle cifre dei depositi presso le Banche di emissioni, le Banche popolari, e la Cassa dei depositi e prestiti, si annoverano i depositi presso le casse di risparmio ordinarie e presso quelle postali per oltre due miliardi, per la prima volta oggi raggiunti, è facile immaginare quanta energia produttrice questa massa immensa di capitali sarebbe capace di infondere nelle più intime fibre dell'organismo economico del paese.⁸⁵

Se queste erano le parole del ministro qui non è neppure il caso di indugiare analiticamente sui dati omessi.

Innegabile era lo sviluppo della nascente industria italiana, seppure territorialmente non equilibrato,⁸⁶ che si accompagnò⁸⁷ a un analogo squilibrio nell'agricoltura.⁸⁸ Anch'essa infatti, negli stessi anni, registrò una forte ripresa,

⁸⁵ Si veda A. PLEBANO, *Storia della finanza* cit., III, pp. 548-550.

⁸⁶ "In una certa misura, si è scritto, il processo di industrializzazione delle tre regioni nord-occidentali dell'Italia si comportò come quello di un 'piccolo paese' autonomo": così L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia* cit., p. 321.

⁸⁷ "È importante sottolineare, scrive Cafagna, che il dualismo italiano non si formò nel periodo della industrializzazione e che quest'ultima non crea la differenziazione in un tessuto precedentemente omogeneo, ma soltanto approfondisce una profonda differenziazione preesistente" (così L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo* cit., p. 321).

⁸⁸ Si veda l'ampio saggio di G. PESCOLIDO, *Alle origini del divario economico*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, a cura di L. D'Antone, Roma, Bibliopolis, 1996, pp. 13-36.

rispetto non solo ai tre lustri della lunga crisi agraria, ma concentrato soprattutto nella pianura padana che si sviluppò a un ritmo assai più celere delle altre zone comprendenti più dei quattro quinti del territorio nazionale: e ciò valse in specie nel settore cerealicolo che, in Lombardia, in Emilia, nel Veneto e in Piemonte, conobbe lo slancio della cerealicoltura intensiva, e, in quello dell'allevamento del bestiame e dei suoi derivati, prosperò soprattutto nell'Italia settentrionale.

Di qui altri forti squilibri determinati, in sintesi, dalle grandi differenze tra la quantità eccessiva di forza lavoro impiegata e la quantità di capitale investito, tra lo sviluppo della cerealicoltura e il più modesto incremento delle altre colture, aiutate in misura insufficiente dallo Stato, tra il progresso della pianura padana e la relativa staticità delle altre parti d'Italia, tutte cause di una vera e propria sovrappopolazione cronica, di disoccupazione e quindi di emigrazione, alimentata, in larga misura, proprio dai disoccupati agricoli: dicono le statistiche che, se all'emigrazione definitiva diedero un buon contributo le valli alpine e le zone montuose e collinose più povere dell'Italia centrale e anche il Veneto (nei primi dieci anni del secolo assai più a quella temporanea che a quella definitiva), un contributo assai più consistente venne dalle province meridionali,⁸⁹ dagli Abruzzi, dal Molise, dalla Campania (soprattutto dalle zone montuose interne e dal Cilento), dalla Basilicata, dalla Calabria e dalla Sicilia.⁹⁰

Ma anche questo fenomeno doloroso incise positivamente sui conti dell'Italia perché la massa, vasta e crescente, delle rimesse degli emigranti⁹¹ influì positivamente sul saldo della bilancia dei pagamenti.⁹²

⁸⁹ Proprio tra il dicembre del 1898 e il marzo del 1899 in cinque articoli pubblicati sulla rivista «L'Educazione politica» diretta dal repubblicano Arcangelo Ghisleri, Gaetano Salvemini sostenne che la questione meridionale poteva trarre giovamento solo dall'adesione e dall'applicazione dei principi del federalismo repubblicano.

⁹⁰ Si vedano F.S. NITTI, *L'emigrazione italiana e i suoi avversari*, ora in Id., *Scritti sulla questione meridionale* cit., I, pp. 303-377 e, più di recente G. GALASSO, *Mezzogiorno medievale e moderno*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 351-376.

⁹¹ Sulle rimesse degli emigranti si veda G. MASSULLO, *Economia delle rimesse*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di P. Bevilacqua, A. De Clementi e E. Franzina, Roma, Donzelli editore, 2001, p. 161 sgg.

⁹² Le rimesse degli emigranti e il saldo redditi da lavoro che erano stati in media annua di 698 milioni (in lire 1938) nel decennio 1881-1890 salirono a 1.574 nel decennio 1891-1900: si veda G. TAGLIACARNE, *La bilancia internazionale dei pagamenti dell'Italia nel primo centenario dell'unità*, in *L'economia italiana* cit., p. 313 sgg. e *ivi* l'incidenza sui saldi della bilancia dei pagamenti (*ivi*, p. 355).

17. IL FARISAICO INFINGIMENTO DEL GOVERNO SUL RADICALE MIGLIORAMENTO DEI CONTI DELLA FINANZA PUBBLICA

Il risveglio economico del paese, che in pochi anni doveva portare l'industria italiana a divenire il principale ramo dell'attività economica nazionale,⁹³ si riverberava positivamente sull'andamento della finanza pubblica. Il conto consuntivo dell'esercizio 1898-99, per effetto dei proventi cresciuti al di là delle previsioni, segnò la migliore situazione finanziaria che, da molti anni, si fosse verificata.

Il saldo tra le entrate e le spese era positivo per più di 32 milioni e il previsto complessivo disavanzo di 8,66 milioni si convertiva, nel conto consuntivo, in un avanzo di 15,09 milioni.

E i dati, per gli immediati anni successivi, si presentavano ancora più rosei anche a tenere conto delle timide previsioni di Boselli che preventivò 1.640 e 1.660 milioni di entrate per gli esercizi 1900-1901 e 1901-1902. In realtà, a consuntivo, saranno, rispettivamente, 1.720 e 1.743 milioni e i saldi complessivi saranno tutti in forte e consolidato attivo: di 38,42 milioni l'esercizio 1899-1900, di 49,91 l'esercizio successivo e di 63,6 milioni quello 1901-1902.⁹⁴

I propositi del governo Pelloux, anche a riferirli ai dati ufficiali sottostimati, ancora una volta apparivano, però, contraddittori.

Infatti, se solo un definitivo e largo consolidamento della situazione della finanza avrebbe consentito un generale sgravio tributario, sarebbe stato necessario il più deciso rigore nel contenere le pubbliche spese. Invece, l'attuazione della premessa ancora una volta non pareva perseguita con particolare tenacia. Nel riferire alla Camera sul bilancio 1899-900, Guicciardini denunciò che, tra le spese ordinarie, inarrestabili erano le spese militari in aumento di altri 18 milioni e sottolineò che, anche nel bilancio 1900-901, il complesso della spesa effettiva, comprese le costruzioni ferroviarie, saliva di altri 20 milioni, rispetto a quella prevista per l'esercizio 1899-900.

In sintesi la guida dei dicasteri economici denunciava, al contempo, pessimismo sulle sorti della finanza pubblica, cattivo governo della spesa e farisaico infingimento sui dati effettivi delle entrate. Nei tre bilanci preventivi elaborati da Boselli, la differenza tra le entrate previste e quelle definitivamente accertate

⁹³ Per maggiori ragguagli sullo sviluppo dei diversi settori, elettrico, siderurgico, metalmeccanico, automobilistico si veda N. CREPAS, *Industria*, in *Guida all'Italia contemporanea* cit., I, pp. 253-262.

⁹⁴ Si veda F.S. NITTI, *Introduction au système financier de l'Italie*, in *Scritti di economia e finanza*, 2 voll., Bari, Laterza, 1960, I, p. 228 sgg. e spec. 269.

ammontò, come si è visto, a oltre 170 milioni, ma è già oltremodo significativo il maggior gettito di ottanta milioni realizzato nel solo esercizio 1900-1901.

18. IL CONSEGUENTE ABBANDONO DI QUALSIASI PROGETTO DI RIFORMA TRIBUTARIA E ANCHE DELL'ABOLIZIONE DEL 'DAZIO' CONSUMO SUI FARINACEI

In coerenza con la verità formale, ma non con quella reale, da tempo nota e sottaciuta, fu abbandonato qualsiasi progetto di riforma tributaria sino a che nel bilancio non apparisse, si disse farisaicamente, un margine sicuro:

Alle riforme tributarie, che il paese invoca, disse il ministro del Tesoro Boselli, noi, tutt'altro che alieni, daremo opera studiosa e sollecita. Ma le vogliamo ben preparate, con buoni fondamenti, durevoli; e desideriamo ci sia concesso gratificarne il paese.⁹⁵

Conseguentemente fu un progetto timidissimo quello che i ministri Carmine e Boselli, il 28 novembre 1899, presentarono alla Camera in tema di finanza locale: esso, non prevedendo l'aiuto dello Stato, abdicava alla abolizione immediata del dazio comunale sui farinacei e si accontentava della sua riduzione.⁹⁶

Lo denunciò Giolitti, in un discorso tenuto a Busca il 29 ottobre 1899, che alla riconosciuta ingiusta distribuzione delle imposte "i più si rifiutano di portarvi rimedio, dicendo che la finanza non presenta margine per uno sgravio e perciò non si potrebbero diminuire le imposte ai poveri senza crescerle ai ricchi" e soggiunse che "appena (un avanzo permanente di bilancio) 'comincia a sorgere, subito si propongono aumenti di spesa'".⁹⁷

Fu, invece, soprattutto una manifestazione di imperizia (ma i socialisti vi videro il dolo) la disciplina dettata, nel gennaio del 1900 dal disegno di legge Carmine-Boselli volto a elevare da 641 a 860 lire il minimo imponibile dei redditi di lavoro dipendente. Presentato come uno sgravio effettivo sui salari operai prevedeva disposizioni talmente rigide che trasformava in un effettivo aggravio un esonero di fatto già riconosciuto dalla prassi. Se ne lamentarono gli industriali, timorosi del rincaro della manodopera, lo denunciarono i socialisti, che ci videro il tentativo di finanziare nuove spese militari⁹⁸ e sta di fatto che il

⁹⁵ Si veda A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana* cit., III, p. 379.

⁹⁶ Si veda I. BONOMI, *I provvedimenti per le finanze comunali*, II. *Le prime linee di una riforma*, «La Critica Sociale», 1900, pp. 33-36.

⁹⁷ Così G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., p. 217 e p. 225.

⁹⁸ "È la rivolta di tutto ciò che lavora e produce contro un feroce e balordo parassitismo governativo"... scrisse C. TREVES, *L'imposta sulle mercedi*, «Critica Sociale», 16 febbraio - 1° marzo 1900, pp. 67-69.

ministro Carmine dovette intervenire con una circolare per sancire l'intassabilità, fino a 10 lire, per ogni giornata lavorativa, per i salari corrisposti per prestazioni di lavoro manuale.

In sintesi, dirà Giolitti nel febbraio del 1900 "Da un anno a questa parte la vita politica italiana è sospesa: Parlamento e governo, come ipnotizzati nella contemplazione dei provvedimenti politici, hanno trascurato i grandi interessi del Paese" e "la responsabilità dell'impotenza ... è di coloro che hanno indotto il governo ad entrare nelle vie della reazione".⁹⁹

19. LA CAMERA TRA L'OSTRUZIONISMO SUL DECRETO-LEGGE LIBERTICIDA E QUELLO SULLA MODIFICA DEL REGOLAMENTO: IL SUO SCIoglimento

Dopo la riapertura della Camera, nel mese di novembre del 1899, i lavori parlamentari si svolsero senza incidenti. Ma, proprio nei giorni in cui il governo vedeva assottigliata la maggioranza a causa dell'alleanza tra Giolitti e Prinetti, fino allora segnato a dito dalla sinistra come il maggiore esponente delle forze della 'reazione' in Lombardia, e più precisamente il 20 febbraio del 1900, la Corte di Cassazione di Roma, presieduta dal senatore Tancredi Canonico, sancì che il decreto legge del 22 giugno 1899, essendo stato sottoposto all'esame del Parlamento, doveva, a causa dell'avvenuta chiusura della sessione, intendersi decaduto come ogni altro disegno di legge non ancora approvato.

Pelloux lo ripresentò alla Camera ancorché fosse fortemente compromesso.

Il 24 febbraio Giolitti, in sede di discussione generale, sottolineò che "il paese non dimenticherà i consigli dati al governo nel dicembre del 1898 da coloro che l'hanno indotto ad entrare nella via della reazione". (*Applausi a sinistra - Rumori a destra*).¹⁰⁰

Il 27 febbraio fu la volta della Destra rudiniana che, per bocca di Luigi Luzzatti, manifestò apertamente e categoricamente la sua condanna per l'incostituzionale uso del decreto-legge.¹⁰¹

Il 2 marzo, con uno scarso margine, 221 voti contro 189 (estrema, Sinistra costituzionale, destra rudiniana) e 6 astenuti, fu approvato il passaggio alla discussione degli articoli del decreto, ma quando, il giorno dopo, essa ebbe inizio, ripresero le numerose interrogazioni e il lungo attardarsi sulle dichiarazioni circa le risposte dei ministri. Si inaugurò anche un nuovo metodo

⁹⁹ Così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 617.

¹⁰⁰ Così *ivi*, II, p. 617.

¹⁰¹ A.P. Camera - XX Legislatura - III Sessione - *Discussioni*, tornata del 27 febbraio 1900.

ostruzionistico¹⁰² che, di lì a pochi giorni, si trasferì sul reiterato progetto di modifica del regolamento della Camera che conteneva pesanti limitazioni alla libertà di discussione.

Proprio questo offrì nuova materia alle proteste e ai clamori delle opposizioni (non solo Leonida Bissolati gridò 'Abbasso il re', ma Edoardo Pantano chiese la convocazione di un'Assemblea costituente), che, il 3 aprile, quando le modifiche al regolamento furono poste in votazione, abbandonarono l'aula tutte unite.

Le nuove norme regolamentari furono approvate dalla maggioranza, ma il 5 aprile il contestatissimo decreto del 22 giugno 1899 fu revocato.

Molti, di ogni settore, rimasero sorpresi e disorientati e si chiesero a che pro' aver messo a subbuglio il Parlamento e quasi l'Italia.

Il 15 maggio del 1900, alla riapertura del Parlamento, dopo le vacanze pasquali, Giolitti, dichiarando che si era tra due violenze, quella del governo che violava lo Statuto e quella dell'ostruzionismo, svolse una proposta conciliativa sulle modificazioni al regolamento che il governo, con un'aspra dichiarazione di Pelloux, respinse. Fu approvato, secondo le nuove norme, il verbale della seduta del 3 aprile, ma si scatenò una nuova tempesta e così proteste, rumori, canti popolari posero fine ai lavori della XX Legislatura.

La seduta fu sciolta, il 16 fu prorogata la sessione, il 17 fu chiusa.

"Sarebbe infantile, scriverà Volpe, semplificare gli avvenimenti di quegli anni come una lotta fra 'reazione' e 'libertà', fra cieco conservatorismo e spirito progressivo" perché "erano di fronte, anche, pensieri e modi diversi del conservare e dell'innovare" ma "vero è tuttavia questo: che anche con buoni propositi di conservare innovando o innovare per meglio conservare, troppo si operò con arbitrio, si eccedé nell'uso dei mezzi di polizia e della forza".¹⁰³

Pesante era, quindi, il retaggio degli anni più recenti, ma sta di fatto che il Parlamento, e non sembri un paradosso, riguadagnò credito, apparve quanto meno necessario e insostituibile, trovò nuovi e appassionati difensori non solo nelle minoranze, che uscirono vittoriose nello scontro con il governo e la maggioranza, ma anche nelle organizzazioni popolari, in larghe correnti di opinione pubblica, insomma in forze diverse dal Parlamento o in esso poco rappresentate.

¹⁰² Per la cronaca di questa seconda ondata ostruzionistica si veda U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle Assemblee* cit., p. 289 sgg.

¹⁰³ Così G. VOLPE, *Italia moderna* cit., p. 352.

20. LE ELEZIONI DEL GIUGNO DEL 1900 E LO SCACCO DEL DILEMMA POSTO DA PELLOUX: 'ORDINE O DISORDINE'

Il 18 maggio furono indette le elezioni generali per il 3 giugno: "Sono piovute con la violenza del temporale", disse Fortunato agli elettori di Melfi il 31 maggio e soggiunse: "Dopo quelle del 1880 che si fecero in venti giorni, non se ne ricordano più rapide di queste che si fanno in quindici".¹⁰⁴

Singolare prova di ottusità, scriverà Croce, questo ricorso ai comizi per non essersi avveduti di quella che era la reale disposizione del popolo italiano, il quale non solo aveva dato la vittoria ai socialisti nelle elezioni amministrative di Milano, manifestando a questo modo la stima in cui teneva i cosiddetti conservatori, ma nella sua generalità aveva seguito con fervore di consenso la lotta dei liberali contro il governo di Pelloux e accolto con indulgenza perfino l'ostruzionismo dell'estrema Sinistra, come violenza opposta ad una violenza.¹⁰⁵

Il presidente del Consiglio sottovalutò le critiche per il ricorso alle urne, le divisioni nella stampa borghese, l'unità di intenti dell'Estrema Sinistra¹⁰⁶ e non comprese che il regime parlamentare italiano era uscito "dalla lunga e confusa e aspra battaglia momentaneamente rinforzato, anche se le cause del suo decadimento non erano eliminate".¹⁰⁷

Il 3 giugno espressero il loro voto circa 1.310.000 elettori su 2.250.000 aventi diritto.

Pelloux sperava in un premio¹⁰⁸ per il buon andamento dell'economia, ma, fin dal primo turno, fu chiaro lo scacco del governo e il ridimensionamento della maggioranza fu confermato, di lì a una settimana, il 10 giugno quando si svolsero i ballottaggi.¹⁰⁹ Forte fu l'avanzata dell'estrema sinistra, da 67 a 96 deputati (29 repubblicani, 34 radicali e 33 socialisti), ma anche la sinistra costituzionale ebbe un buon successo salendo da un centinaio di seggi a 116.

Pelloux si disse convinto "que l'obstacle a la pacification générale étais moi"¹¹⁰ e il 18 giugno con il suo governo si dimise, e "sembra che lo stesso

¹⁰⁴ G. FORTUNATO, in *Il Mezzogiorno* cit., II, p. 436.

¹⁰⁵ B. CROCE, *Storia d'Italia* cit., p. 222.

¹⁰⁶ Si veda M. SAGRESTANI, *Italia di fine secolo. La lotta politico-parlamentare dal 1892 al 1900*, Forni ed., 1976, pp. 476-483.

¹⁰⁷ Così G. MARANINI, *Storia del potere* cit., p. 219.

¹⁰⁸ Così G. MANACORDA nella *Introduzione* a L. PELLOUX, *Quelques souvenirs* cit., p. LXXV.

¹⁰⁹ Per un'analisi del voto e per le diverse reazioni della stampa quotidiana si vedano M. SAGRESTANI, *Italia di fine secolo* cit., pp. 487-490 e P.L. BALLINI, *La Destra mancata* cit., 1984, p. 6 sgg.

¹¹⁰ L. PELLOUX, *Quelques souvenirs de ma vie* cit., p. 209.

re Umberto, stanco della lotta vanamente combattuta intorno al famoso decreto, tirasse alla fine un sospiro di sollievo al momento delle dimissioni di Pelloux".¹¹¹

21. LA TUTELA DELL'ORTODOSSIA STATUTARIA: IL GOVERNO SARACCO

La consistenza della maggioranza fu ancora sufficiente a che ben sei suoi deputati restassero a far parte del ministero Saracco costituito il 24 giugno 1900. Doveva essere, quello presieduto dall'anziano senatore piemontese,¹¹² un governo di transizione,¹¹³ una soluzione di compromesso nella quale si trovavano fianco a fianco l'autorevolissimo conservatore Visconti Venosta,¹¹⁴ Gianturco, un fedelissimo di Giolitti, e Carcano legatissimo a Zanardelli.

Il nuovo regolamento della Camera riaffermò la libertà di discussione e di voto, messe in pericolo durante le recenti drammatiche giornate¹¹⁵ e mostrò come, mutato il clima politico, ci si avviasse a un maggior rispetto dell'ortodossia statutaria e della dignità del Parlamento:

mancavano, in esso, tutte le norme che la Giunta presieduta da Sonnino aveva predisposto all'unico fine di stroncare l'ostruzionismo sui provvedimenti politici.¹¹⁶

L'una e l'altra sembravano trovare un nuovo custode anche nel giovane Re che, nell'agosto del 1900, succedette al padre, Umberto, ucciso a Monza, il 29 luglio, dal tessitore pratese Gaetano Bresci.

¹¹¹ Così G. MANACORDA, nella *Introduzione* a L. PELLOUX, *Quelques souvenirs* cit., p. LXXVII.

¹¹² Se ne veda un vivo ritratto in S. BERTOLDI, *Vittorio Emanuele III*, Torino, UTET, 1970, pp. 161-163.

¹¹³ Si veda P.L. BALLINI, *La Destra mancata* cit., p. 14 sgg.

¹¹⁴ Ricordo che, durante la guerra anglo-boera, Visconti Venosta, non solo in confidenziali conversazioni si augurò che l'Inghilterra non vi restasse assorbita troppo a lungo, non solo accennò ad alcuni sforzi dell'imperatore tedesco per promuovere un'alleanza franco-russo-tedesca (gradita agli ambienti clericali italiani) ma, il 9 febbraio 1900 in Senato, dichiarò: "Posso assicurare... che le nostre relazioni con l'Inghilterra rimangono, nelle presenti circostanze, come nel passato, improntate ai sentimenti della nostra tradizionale amicizia. Il governo avrà cura a che nulla venga ad alterare la sicurezza e la fiducia di queste relazioni. Noi desideriamo che alla guerra che si combatte ora in Africa Meridionale non si aggiungano le cause di altre complicazioni... Noi abbiamo fiducia che le altre potenze sono animate dallo stesso desiderio e che i grandi interessi della pace faranno sentire anche questa volta il loro peso preponderante".

Riferendosi a questa dichiarazione, il 19 febbraio Lord Rosebery aveva scritto al «Times»: "Parlando alla Camera dei Lords ho dimenticato di ricordare il singolare esempio di aperta cordialità verso di noi, dato da una delle Grandi Potenze europee nel corso dell'attuale guerra. Intendo riferirmi alla dichiarazione fatta a nome del governo italiano dallo statista che risponde all'onorato nome di Visconti-Venosta. Mi duole di non averne parlato perché è cosa memorabile, ed è giusto che la si ricordi".

¹¹⁵ Si veda A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 51.

¹¹⁶ Così in *Le riforme regolamentari* cit., p. 34 dell'introduzione ove si soggiunge che quel regolamento "fu applicato senza grandi modifiche fino al 1920" (*ivi*, p. 33).

Vittorio Emanuele III, il 10 agosto, in occasione del giuramento di fedeltà allo Statuto, dinanzi ai rappresentanti insieme riuniti della Camera e del Senato, dichiarò:

Non mancherà mai in me la piena fiducia nei nostri liberi ordinamenti e non mi mancherà la forte iniziativa e l'energia dell'azione per difendere vigorosamente le gloriose istituzioni del paese, retaggio prezioso dei nostri maggiori.

E concluse con una frase divenuta famosa:

Impavido e sicuro ascendo al trono con la coscienza dei miei diritti e doveri di Re. L'Italia abbia fede in me, come io ho fede nei destini della Patria.¹¹⁷

Le dichiarazioni del nuovo Sovrano furono accolte come il segno di un nuovo orientamento della Corona, volto ad accantonare opposte tentazioni e ad agire lealmente sul terreno della monarchia parlamentare.

Così le intese il «Corriere della Sera», diretto ora da Luigi Albertini, che credeva di interpretare il significato esatto del termine di 'monarchia liberale', usato da Vittorio Emanuele III nel suo discorso, scrivendo:

La nostra monarchia o sarà costituzionale o non sarà; e alla parola costituzionale diamo il significato ampio e largo, il miglior senso liberale.¹¹⁸

A ben guardare il discorso del Sovrano non conteneva nulla di particolarmente impegnativo e si collocava, sostanzialmente, nello spirito delle tradizioni sabaude, con l'intento di attirare sul nuovo re le simpatie del maggior numero possibile di gruppi politici e di strati dell'opinione pubblica.

È certamente vero, però, che il tono di quel messaggio, più caldo di quello tradizionale, e il clima di preoccupazione e di timori, diffuso nei gruppi politici e nel paese, lo fecero accogliere, ciò che era nel desiderio di molti, come il segno di un atteggiamento più apertamente e lealmente liberale della monarchia sabauda.

Insomma si trattava di qualcosa di più di una impressione che faceva ben sperare.

Infatti se Zanardelli subordinava "l'appoggio a chi sia chiamato a reggere il paese, alla franca e decisa applicazione, da parte di esso, di una politica liberale" e chiedeva anche "una politica democratica e riformatrice", "qualche cosa di efficace su questa via di una provvida equità nell'ordine sociale, nella

¹¹⁷ Per le frasi virgolettate si veda G. VOLPE, *Vittorio Emanuele III*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1939, pp. 47-49.

¹¹⁸ Così il «Corriere della Sera» del 16 settembre 1900.

ripartizione delle pubbliche imposte", ¹¹⁹ il progetto sembrava avere il consenso anche del nuovo Re per il quale sarebbe stato necessario "pensare *unicamente* alla questione economico-finanziaria, con riforma dei tributi ... e nessuna legge restrittiva". ¹²⁰

22. IL NUOVO SECOLO TRA LA 'TREGUA DI DIO' INVOCATA NEL 'QUID AGENDUM' DI SONNINO

Nessuna preoccupazione davano ormai i conti pubblici.

Anche nel conto consuntivo dell'esercizio 1899-1900 le entrate effettive, senza il concorso di eccezionali risorse, coprivano le spese ferroviarie e il disavanzo nel movimento dei capitali e lasciavano al Tesoro un saldo positivo di oltre diciassette milioni: sembrava, quindi, esservi spazio per qualche progetto riformatore del fisco.

In quelle stesse settimane la riforma tributaria fu invocata dall'autorevole senatore Villari, in un articolo che ebbe ampia risonanza ¹²¹ e, di lì a qualche mese, altri conservatori "Di Rudinì e Prinetti intesero il bisogno di fare dei passi verso il programma liberale". ¹²²

Invece non fu questa l'opinione che, sulla «Nuova Antologia» del settembre del 1900, espresse Sidney Sonnino in un pensoso articolo dal titolo *Quid agendum?*

Sul versante più strettamente politico il pericolo era sempre quello dei 'rossi' e dei 'neri' sicché

all'unione persistente dei partiti cosiddetti popolari, due terzi dei cui componenti si [professavano] per di più apertamente sovversivi e desiderosi di disfare le attuali istituzioni [urgeva] contrapporre una qualche unione dei partiti nazionali, cioè il fascio di tutti coloro che non [volevano] informata la politica dello Stato ai soli obiettivi distinti di una o più classi o al tornaconto di questo o di quel gruppo particolare di interessi, bensì ai fini superiori della collettività nazionale... ¹²³

¹¹⁹ Così il 24 giugno 1900 agli elettori di Nocera Inferiore (qui Zanardelli era stato eletto oltre che a Iseo) in G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 446 sgg. e spec. pp. 452 e 454.

¹²⁰ Così in una lettera del 5 settembre 1900 di Rosano a Giolitti in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 406.

¹²¹ Si veda *Una lettera di Pasquale Villari sulle cose dette da Sonnino*, «Corriere della Sera» del 23-24 settembre 1900.

¹²² Così in una lettera del 7 febbraio 1901 di Senise a Giolitti in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 423.

¹²³ S. SONNINO, *Quid agendum?*, *Appunti di politica e di economia*, «Nuova Antologia», fasc. 173, del 16 settembre 1900, p. 342 ora in *Discorsi extraparlamentari* cit., I, pp. 679-708.

Questa prospettiva aveva, per Sonnino, un valore permanente onde, come scriverà di lì a pochi mesi, la questione politica di fondo restava quella della costituzione di

un grande partito che (abbracciasse) tutta una larghissima tendenza dello spirito pubblico, che (riunisse) ... tutti coloro che accettando lealmente le istituzioni sancite dallo Statuto ... (intendessero) conservare per meglio informare e riformare e per meglio conservare.¹²⁴

Quanto ai problemi da risolvere Sonnino, nel *Quid agendum?*, ne toccò molti – dall'amministrazione della giustizia alle condizioni della burocrazia, dalla scuola, specialmente elementare, alla graduale e progressiva compartecipazione del lavoro al possesso del capitale e alla direzione delle imprese, dalla riforma dei contratti agrari alla municipalizzazione dei servizi pubblici, dall'emigrazione alla politica fiscale – ma “quando dalle enunciazioni generali passava a fornire qualche particolare concreto, non andava al di là di pochi cenni su problemi effettivamente marginali”.¹²⁵

Secondo Sonnino, la municipalizzazione dei servizi pubblici era prematura, e, soprattutto, era prematura qualsiasi riforma tributaria:

non è possibile oggi – scriveva – voler considerare isolatamente e precipitare alcuna importante riforma dei tributi o dei dazi che hanno la loro ripercussione diretta o indiretta sui consumi ... Non credo ... che si possa mettere mano ancora ad alcuna vasta trasformazione del nostro sistema tributario, e il voler troppo affrettare la riforma non sarebbe che comprometterne le sorti, oltre recare alla finanza pubblica un danno grave e durevole, le cui conseguenze si ripercuoterebbero ben presto sul credito e sull'economia generale del paese;

l'unico provvedimento da prendere rapidamente a questo riguardo, a “tutela delle classi lavoratrici sia industriali sia agricole” avrebbe potuto esser quello di “frenare in alcune regioni l'esorbitante tassazione locale sul pane e sulle farine”.¹²⁶

Alla genericità dei progetti corrispondeva, però, nel *Quid agendum?* una proposta politica precisa, che, proprio dalla genericità delle indicazioni concrete, traeva le sue poche possibilità di realizzazione. Poiché il paese era “ammalato, moralmente e politicamente”, Sonnino invocava innanzi tutto “una

¹²⁴ S. SONNINO, *Questioni urgenti*, «Nuova Antologia», fasc. 179, del 16 settembre 1900, p. 316 ora in *Scritti e discorsi extra-parlamentari* cit., I, pp. 713-751.

¹²⁵ F. GAETA, *La crisi di fine secolo* cit., p. 100.

¹²⁶ S. SONNINO, *Quid agendum?* cit., loc. cit., I, pp. 679-708.

tregua di Dio tra i partiti e i gruppi parlamentari": solo questa tregua avrebbe dovuto consentire lo studio e l'attuazione di quei provvedimenti legislativi sui quali era possibile una larga convergenza.

Era la stessa soluzione, "una tregua di Dio", del 1893 che si nutriva di un radicato convincimento, quello della necessità della fusione di tutti i gruppi costituzionali in un'unica grande formazione che avesse per scopo la difesa delle istituzioni.

23. SEGUE: E IL PROGRAMMA LIBERALE DI GIOLITTI ANCORA ATTENTO ALLA RIFORMA TRIBUTARIA

Diversa fu la prospettiva di Giolitti. Più attento all'analisi politica, era consapevole dell'impossibilità di attuare una qualsiasi politica di riforme senza una scelta delle forze chiamate ad attuarla e della difficoltà estrema di attuare l'invocata concordia, seppure limitata ai partiti costituzionali, quando si volesse affrontare il problema della riforma tributaria che lo stesso Giolitti aveva ripetutamente posto con vigore sino al punto d'essere accusato di aver prospettato una "finanza democratica livellatrice".

Nella risposta che egli diede al *Quid Agendum?*¹²⁷ questo problema occupò il centro dell'argomentazione. La partecipazione operaia agli utili delle aziende lo lasciava piuttosto scettico e, del resto, essa non era rivendicata neppure nel programma minimo socialista. Sulla maggior parte dei punti del programma sonniniiano si poteva trovare l'accordo, ma si trattava di provvedimenti che non avrebbero potuto avere effetto immediato: amministrazione della giustizia, burocrazia, scuola, emigrazione erano certamente importanti, ma, per Giolitti, non erano le questioni che più vivamente agitavano il paese. La causa più grave del malessere stava altrove, stava nel fatto che "le classi dirigenti spesero enormi somme a beneficio proprio quasi esclusivo, e vi fecero fronte con imposte, il peso delle quali (cadeva) in gran parte sulle classi più povere". Ribadendo la sua ormai nota valutazione del sistema tributario italiano 'progressivo a rovescio' Giolitti scriveva:

Noi abbiamo un grande numero di imposte sulla miseria: il sale, il lotto, la tassa sul grano, sul petrolio, il dazio di consumo, ecc.; non abbiamo una sola che colpisca esclusivamente la ricchezza vera.

¹²⁷ G. GIOLITTI, *Per un programma liberale di governo. Risposta al "Quid Agendum? di Sonnino"* («La Stampa», 23 settembre 1900), in *Discorsi extraparlamentari* cit., pp. 237-246.

Se nella visione di Sonnino la lotta di classe si doveva “sostituire con la solidarietà tra le classi”, Giolitti era pronto a raccogliere l’invito, ma era anche pronto a dichiarare: “io deploro quanto altri mai la lotta di classe, ma, siamo giusti, chi l’ha iniziata?”; e soggiungeva:

quando confronto il nostro sistema tributario con quello di tutti indistintamente i paesi civili ... io resto compreso di ammirazione per la longanimità e la tolleranza delle nostre plebi, e penso con terrore alle conseguenze di un possibile loro risveglio.

Insomma la necessità della riforma tributaria era argomentata da Giolitti con linguaggio fortemente evocativo nel quale si mescolavano antiche e radicate convinzioni e la contingente opportunità di rappresentare una prospettiva nettamente contrapposta a quella sonniniiana.

Le mie proposte vanno esclusivamente a favore di persone il cui reddito totale non supera le 400 lire imponibili, vale a dire di gente la quale ha appena quanto è strettamente necessario a vivere nelle più misere condizioni. Nessun uomo di cuore potrà condividere la necessità di continuare a spingere alla disperazione classi così numerose.¹²⁸

Era prevista anche l’abolizione del dazio comunale sulle farine (i Comuni avrebbero potuto trovare cespiti sostitutivi con la municipalizzazione dei servizi pubblici) e, sullo sfondo delle misure proposte, si stagliava l’introduzione nel sistema fiscale del principio della progressività per le successioni ereditarie.

La solidità del bilancio sarebbe stata mantenuta congelando la spesa e, caso mai, colpendo le classi più agiate perché

solo quando le classi dirigenti sappiano che qualsiasi nuova spesa si traduce in nuove imposte a totale ed esclusivo carico loro – scriveva Giolitti – saranno meno corrive a chiedere spese nuove e ad approvare chi le propone ... ed è necessario persuaderle che senza qualche sacrificio esse non possono sperare durevole quella pace sociale senza cui non vi è sicurezza né per le persone né per gli averi.¹²⁹

In prospettiva erano indicazioni cui i socialisti, che dall’8 all’11 settembre avevano tenuto a Roma il loro sesto Congresso (esso vide l’affermazione della corrente riformista di Turati, di Bissolati, di Prampolini, di Treves, di Modigliani e della Kuliscioff sull’intransigenza di Enrico Ferri), non potevano non

¹²⁸ G. GIOLITTI, *Per un programma liberale* cit., in *Discorsi extraparlamentari* cit., p. 245.

¹²⁹ Così ID., *Per un programma liberale di governo* cit., loc. cit.

consentire. Infatti, se il suffragio universale e l'istruzione obbligatoria fino alla quinta elementare furono i temi principali del dibattito, vi trovarono spazio anche "le trasformazioni economiche, amministrative e tributarie"¹³⁰ quali, tra le ultime, l'abolizione del dazio sul grano e sui generi di consumo popolare e delle imposte indirette, l'imposta unica e progressiva e globale sui redditi e sulle successioni, seppure concreti progetti si mescolassero con ipotesi semplicistiche: anche le imposte indirette possono colpire, infatti, momenti significativi di capacità contributiva e l'articolazione del sistema tributario su più imposte è volto a contenere le evasioni.

In sintesi Sonnino vedeva nei socialisti un elemento sovversivo e destabilizzante del sistema e quindi confidava nella disponibilità e nella capacità riformatrice dei conservatori evitando, così, che la gestione del nuovo corso politico uscisse dall'ambito del vecchio ceto politico.

Giolitti, invece, intuiva la possibilità di un accordo con il socialismo riformista o, quanto meno, la possibilità di incanalare il movimento socialista a direzione riformista nell'ambito costituzionale facendo assumere allo Stato di fronte alla lotta sociale una posizione di neutralità commisurata alla maturazione politica delle masse. Di qui nasceva il cointeressamento delle organizzazioni operaie alla gestione della cosa pubblica persuadendole che "dalle istituzioni attuali potevano sperare assai più che dai sogni avvenire" in modo che "l'avvento di queste classi, invece di essere come un turbine distruttore, riuscisse a introdurre nelle istituzioni una nuova forza conservatrice".¹³¹

E il partito socialista, per parte sua, aveva elaborato una linea generale che poteva essere capita perché lo stesso contenuto del 'programma minimo', approvato a Roma, stava a significare che l'obiettivo preminente da raggiungere era quello della democratizzazione dello Stato attraverso la quale passava la via maestra al socialismo.¹³²

¹³⁰ Si veda L. CORTESI, *Il socialismo italiano tra riforma e rivoluzione. Dibattiti congressuali del PSI, 1892-1921*, Bari, Laterza, 1969, pp. 129-135.

¹³¹ Così G. GIOLITTI, *Memorie* cit., I, p. 121.

¹³² Riprendendo quel che aveva già scritto Treves commentando il giolittiano discorso di Busca, Turati in un articolo scritto con la Kuliscioff per il numero di Capodanno della «Critica Sociale», affermò: "Noi [socialisti] vogliamo al potere la democrazia [...] perché alfine sia concesso a noi di essere socialisti, di agire come socialisti, di smetterla, una buona volta, di dover vivere e agire come democratici"; e proseguì "Ogni scuola che si apre, ogni mente che si snebbia, ogni spina dorsale che si drizza, ogni abuso incancrenito che si sradica, ogni elevamento del tenore di vita dei miseri, ogni legge protettrice del lavoro, se tutto ciò è coordinato a un fine ben chiaro e cosciente di trasformazione sociale, è un atomo di rivoluzione che si aggiunge alla massa". Si veda L. CORTESI, *op. ult. cit.*, pp. 130-131.

24. LO SBOCCO POLITICO DELLA CRISI: LA CADUTA DI SARACCO E IL GOVERNO ZANARDELLI-GIOLITTI

Non accennava a novità sostanziali, invece, il ministero Saracco il cui appoggio complessivo non poteva che essere minimale.

Lo disse, con molta serenità, il 2 dicembre 1900 il ministro del tesoro Rubini che non disconobbe, però, la necessità di qualche immediato alleggerimento¹³³ fiscale e, d'accordo con il ministro delle finanze Chimirri, propose una piccola riforma dell'imposta di ricchezza mobile e la semplificazione della imposta di successione sulle proprietà minori.

"Qualcosa sono questi progetti Chimirri" si disse, "sono meglio che niente" ma si soggiungeva, per evitare equivoci "non costituiscono ancora una vera e propria riforma tributaria. Sono tanti piccoli provvedimenti sparpagliati".¹³⁴

Ma il ministero Saracco non ebbe tempo per attuare di più.

Si era, ormai, sostanzialmente nel nuovo secolo e, in una lettera beneaugurante, del 29 dicembre 1900, Senise scriveva a Giolitti:

In Corte oramai dovrebbero intendere che la lotta odierna non è del popolo contro la Monarchia né tampoco contro la Dinastia; ma è *guerra di classi*. Ebbene se la *classe aristocratica e bancaria* vuole difendersi dalla classe proletaria, abbia la pazienza di *pagare* i mezzi alla difesa! Oggidi, l'esercito serve più per l'Interno che per l'Estero. E quindi non è giusto che il proletariato e la stessa borghesia siano *venduti al fisco* per sostenere l'Esercito chiamato a difendere *contro la povera gente*! È tempo ormai che i *Signori* siano chiamati a *pagare di più*, se vogliono essere difesi. E questi *Signori* sanno bene che tu saresti l'uomo per *equilibrare i pesi*. Da ciò, l'aspra guerra per vincere la quale Senise confidava nelle "eccellenti qualità di Vittorio Emanuele terzo, uomo colto, savio, acuto, senza pregiudizi, sinceramente liberale, moderno".¹³⁵

Proprio nel mese di dicembre del 1900 si svolsero i fatti che, di lì a poco, avrebbero comportato le dimissioni del governo Saracco.

A Genova, come in molti altri centri dell'Italia, si era costituita nell'ultimo decennio del secolo XIX una Camera del Lavoro, dove l'elemento maggiore e più forte era rappresentato dai lavoratori del porto, specialmente dai facchini e dai lavoratori liberi in contrasto e conflitto con gli intermediari, che controllavano il mercato del lavoro locale. Nel 1896, gli avversari della nuova orga-

¹³³ Si veda *Esposizione finanziaria*, A.P., *Camera dei Deputati*, Leg. XXI, *Discussioni*, tornata del 2 dicembre 1900, I, pp. 865-924.

¹³⁴ Così F. PAPAFAVA, *Dieci anni di vita italiana* cit., I, p. 122.

¹³⁵ Così in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 421.

nizzazione dei lavoratori erano riusciti a ottenere un decreto prefettizio di scioglimento col pretesto che essa alterava il mercato del lavoro e attentava alla sua libertà ma, passata la fase di repressione del 1898, la Camera del lavoro di Genova si era ricostituita. Il prefetto di Genova Camillo Garroni, sollecitato a rimettere in esecuzione quel decreto, il 16 ottobre 1900, propose al governo di attuare lo scioglimento di quella organizzazione operaia e vi diede esecuzione senza aspettare l'autorizzazione.

La reazione operaia non si fece attendere e si ebbe uno sciopero che non aveva precedenti in Italia: ai lavoratori del porto si unirono gli operai e i lavoratori delle altre categorie della città, tutti gli stabilimenti industriali furono chiusi e, in tal modo, il primo sciopero generale cittadino in Italia "ha destato una impressione profonda, la quale non si restringe a Genova, ma si ripercuote in tutta l'alta Italia".¹³⁶

Esso riaccese la discussione sugli orientamenti politici generali e fece entrare nella fase di azione la lotta dei diversi gruppi politici in parlamento. Il presidente del Consiglio Saracco fu accusato dai conservatori di cedere troppo facilmente alla piazza, come allora si diceva. I liberali avanzati e democratici lamentarono, invece, che fosse stato possibile sciogliere per decreto prefettizio un'associazione, che in sé non aveva nulla di illegale.

La questione venne in discussione alla Camera nel febbraio 1901. I gruppi politici, che aspiravano alla successione, manovrarono in modo da rendere inevitabile la caduta del governo e di trarne ciascuno il maggiore vantaggio possibile per la propria parte.

I sonniniiani, che contavano di formare facilmente una maggioranza tra i liberali, escludendo ogni alleanza con l'estrema Sinistra, agirono con cautela nel rovesciare il governo Saracco e presentarono una mozione di blanda censura.

La Sinistra costituzionale, guidata da Zanardelli, agì con maggiore energia. Lanciò Giolitti con uno di quei discorsi da 'riformatore demagogo', come lo definiva il «Corriere della Sera», che tanta impressione e influenza esercitavano, allora, sui gruppi politici dell'estrema Sinistra del Parlamento, formata da radicali, socialisti e repubblicani, e anche in parte sulle masse popolari che questi organizzavano e dirigevano.

Giolitti fece inserire un emendamento coerente alle proposte che illustrò il 4 febbraio in un discorso che riprese quello di 'Busca' e che aprì, come si è scritto, l'età giolittiana.

¹³⁶ Così L. Einaudi nel primo dei cinque articoli pubblicati sulla «Stampa», *Lo sciopero del porto di Genova*, in *Scritti economici, storici e civili*, a cura di R. Romano, Milano, Mondadori, 1973, pp. 806-827.

La questione ora sollevata in Parlamento – egli disse – tocca le più alte questioni di diritto e di politica interna; tocca soprattutto i rapporti tra il governo e le classi lavoratrici e i limiti delle attribuzioni del governo nei conflitti tra capitale e lavoro. Dalla risoluzione di questi quesiti dipende in massima parte la pace sociale. Purtroppo persiste ancora nel governo e in molti dei suoi rappresentanti, la tendenza a considerare come pericolose tutte le associazioni dei lavoratori. Questa tendenza è effetto di poca conoscenza delle nuove correnti economiche e politiche che da tempo si sono determinate nel nostro come in tutti i paesi civili e rivela che non si è ancora compreso che l'organizzazione degli operai cammina di pari passo col progresso della civiltà. La tendenza, della quale ora ho parlato, produce il deplorabile effetto di rendere nemiche dello Stato le classi lavoratrici, le quali si vedono guardate costantemente con occhio diffidente anziché con occhio benevolo dal governo, il quale dovrebbe essere il tutore imparziale di tutte le classi di cittadini.

Giolitti sottolineò come fosse sbagliato scostarsi da questa imparzialità perché

il governo quando interviene per tenere bassi i salari commette un'ingiustizia, un errore economico e un errore politico. Commette un'ingiustizia, perché manca al suo dovere di assoluta neutralità fra i cittadini. Commette un errore economico, perché turba il funzionamento della legge economica dell'offerta e della domanda ... Il governo commette, infine, un grave errore politico, perché rende nemiche dello Stato quelle classi le quali costituiscono in realtà la maggioranza del paese.

Insomma, disse Giolitti, "l'Italia è uno dei paesi in cui la media dei salari è più bassa, ma è il primo paese del mondo per le imposte che colpiscono i generi di prima necessità". E soggiunse:

A quel discorso¹³⁷ altissimo successe un povero programma e di questo programma nulla è stato attuato (Bravo! *a sinistra*).

Il solo progetto che abbia una consistenza reale, quantunque tenue, è quello dei provvedimenti finanziari devoluto all'esame della Commissione dei Quindici. "La Commissione dei Quindici studia da due mesi ed uno dei due ministri preponenti se n'è già andato (*Si ride*)".

Se nel discorso non mancava una punta di demagogia, di cui parlò il «Corriere della Sera», non era difficile comprendere l'intento che muoveva quelle dichiarazioni di principio. Disse Giolitti, concludendo il discorso del 4 febbraio 1901:

¹³⁷ Si riferiva al discorso pronunciato da Vittorio Emanuele in occasione del giuramento.

Nessuno si può illudere di potere impedire che le classi popolari conquistino la loro parte di influenza economica e di influenza politica. Gli amici delle istituzioni hanno un dovere soprattutto: quello di persuadere queste classi e di persuadere con i fatti, che dalle istituzioni attuali esse possono sperare assai più che dai sogni dell'avvenire, che ogni legittimo loro interesse trova efficace tutela negli attuali ordinamenti politici e sociali. Dipende principalmente da noi, dall'atteggiamento dei partiti costituzionali nei rapporti con le classi popolari, che l'avvento di queste classi sia una nuova forza conservatrice, un nuovo elemento di prosperità e di grandezza, o sia, invece, un turbine che travolga le fortune della Patria.¹³⁸

La discussione sulla condotta del governo Saracco si concluse con una votazione che lo mise in minoranza: l'emendamento Giolitti ottenne 318 voti favorevoli e 102 contrari. Apparve manifesto l'accordo esistente tra la Sinistra costituzionale e l'estrema Sinistra di radicali, socialisti e repubblicani.

Il ministero Saracco si dimise il 7 febbraio 1901 e, per la prima volta, il nuovo Sovrano si trovò a designare il capo del futuro governo.

Considerando la composizione numerica dei gruppi politici rappresentati alla Camera, la maggioranza indicò Sonnino mentre la nuova sinistra di Zanardelli e di Giolitti non costituiva che una minoranza (75 voti contro 209) che non avrebbe potuto reggersi senza l'appoggio esterno di altri gruppi politici, e soprattutto dell'estrema Sinistra.

Il Sovrano non si orientò verso la maggioranza parlamentare, ma verso il gruppo capeggiato da Zanardelli cui affidò l'incarico di formare il nuovo governo che entrò in carica il 14 febbraio 1901: in esso Giolitti assunse l'incarico degli Interni, Wollemborg delle Finanze.

Inequivocabile era l'intento di voltare pagina e di chiudere la crisi di fine secolo nelle parole con cui Zanardelli ne presentò il programma:

Procureremo di far sì che una piena fiducia domini le sorti dello Stato, fiducia del governo nei cittadini, fiducia dei cittadini nel governo: questa reciprocità di sentimenti cordiali, creatrice di una fede patriottica e sociale potrà essere una fonte perenne di benefici frutti, mentre allorché il governo ha creato intorno a sé l'indifferenza e il disamore è facile ad ogni forza perturbatrice di sorprenderlo e soverchiarlo.¹³⁹

¹³⁸ Così G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 626-633.

¹³⁹ Così G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., I, p. XXI.

CAPITOLO NONO

L'ORDINAMENTO TRIBUTARIO AL TRAMONTO DEL SECOLO DECIMONONO

1. LA RIGIDITÀ DEL BILANCIO, NUOVAMENTE IN EQUILIBRIO E IL MANCATO AM- MODERNAMENTO DELL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO

Il compito del nuovo governo, nel 1901, non era facile. Se il regime parlamentare usciva, dalla lunga, aspra battaglia, momentaneamente rafforzato, al paese occorreivano anche governi stabili, autorevoli, capaci di guidarlo nelle necessità dettate dal suo giovane sviluppo. Per quel che più da vicino interessa questa storia, all'inizio del nuovo secolo l'ordinamento tributario era tal quale lo aveva disegnato, nella sua struttura, la Destra storica.

Nessun governo della Sinistra aveva affrontato la riforma del sistema tributario che Depretis, nell'ottobre del 1876, aveva definita 'urgente' e Magliani, nel 1879, 'indilazionabile' e di più non fecero né Crispi, né Rudinì né Pelloux.

Sta di fatto che, alla fine del secolo, come scrisse Giustino Fortunato nel 1898, il bilancio italiano era connotato da una forte rigidità¹ e il prelievo fiscale era al contempo pesante,² non equamente ripartito, né per ceti³ né per aree geografiche;⁴ quanto alle spese Nitti, di lì a poco, avrebbe soggiunto che "se le risorse effettive del bilancio dello Stato giungono a 1.600 milioni e

¹ Spese intangibili per 790 milioni (quasi il 50 per cento di tutte le entrate) di cui 490 per interessi per debiti perpetui, 200 per debiti redimibili, 80 di pensioni, 20 di dotazioni.

² La Francia con una ricchezza di 220 miliardi aveva un bilancio di 3.000 milioni, l'Italia con 54 miliardi l'aveva di 1.600.

³ "Secondo gli studi accuratissimi del FLORA un quinto dei tributi sui terreni e sulla ricchezza mobile, quattro quinti delle imposte sui fabbricati e sui consumi, un decimo delle tasse sui trasferimenti di proprietà si ottengono dai redditi dei meno abbienti" (così scriveva G. FORTUNATO, *Il dovere politico*, in *Il Mezzogiorno* cit., II, spec. pp. 397-400, cui si devono anche i dati delle due note antecedenti).

⁴ Si veda G. MARONGIU, *Alle radici dell'ordinamento tributario* cit., pp. 770-787.

vi sono obblighi del Tesoro per 900 milioni” “il vero bilancio che va in discussione non supera i 700 milioni e poco meno della metà è dedicato alle spese di guerra e di marina, le quali rappresentano il 48% del bilancio disponibile”.⁵

Sia ben chiaro che, con ciò, nulla si vuole e si può togliere alla constatazione che la politica finanziaria perseguita da Luzzatti, nel terzo e nel quarto governo Rudinì, finì per portare a un pareggio virtuale di bilancio, di poi consolidato.

Ma è altrettanto indiscutibile che, se al raggiungimento di questo obiettivo collaborarono tanti fattori, non tutti riconducibili all'azione del governo e dei suoi ministri finanziari,⁶ vi rimasero estranei provvedimenti fiscali rilevanti sul versante della giustizia e dell'efficienza: il gettito aumentò solo per l'accresciuta ricchezza nazionale.

Invece, al pareggio del 1876 (tanto spesso evocato vent'anni dopo, assieme ai suoi protagonisti, Sella e Minghetti) si era arrivati attraverso una politica fiscale fatta non solo di inasprimento delle imposte, dirette e indirette, ma di scelte perseguite, in una prospettiva dinamico-produttiva e non contabilistica, con coerenza, con decisione e anche con un grande sforzo innovativo e di ammodernamento dei tributi e dei loro strumenti applicativi.

In sintesi, il secolo si stava per chiudere e nessuna sostanziale modificazione era stata apportata all'ordinamento tributario, né quelle più importanti, tanto richieste, né quelle più modeste, a lungo promesse tant'è che, scriveva Einaudi nel novembre del 1900, “la semplice enunciazione delle imposte governative è cosa che incute timore” e “... le imposte di consumo sono un vero esercito imponente”.⁷

2. LA MODIFICATA INCIDENZA DEI DIVERSI TRIBUTI SUL GETTITO GLOBALE: IL RILEVANTE RUOLO DELLE IMPOSTE INDIRETTE SUI CONSUMI E SU QUELLI PIÙ POPOLARI

Raggiunto il pareggio (secondo i rendiconti e le loro elaborazioni furono in avanzo gli esercizi dal 1898-99 (+13) al 1908-09),⁸ anche in un quadro di massima cautela, la spinta a introdurre qualche novità avrebbe potuto pren-

⁵ Così F.S. NITTI, *Nord e Sud* cit., loc. cit., pp. 469-470.

⁶ Si veda *retro* all'ultimo paragrafo del cap. settimo.

⁷ Così L. EINAUDI, *Per la giustizia tributaria*, in *Cronache economiche e politiche* cit., I, p. 255 sgg.

⁸ Si veda F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana* cit., p. 29.

dere le mosse dalla constatazione che erano, nel frattempo, mutati i contributi che ciascun cespite dava al gettito fiscale totale.

Delle tre imposte dirette, quella sulla ricchezza mobile si sviluppò più di tutte le altre: il gettito di 173 milioni nel 1876 salì a 207 nell'esercizio 1885-86, a 289 milioni in quello '95-96 e ai 291 nel 1900-01 e ancora più si sarebbe potuto ottenere se si fosse posta la dovuta attenzione al contenimento dell'evasione.⁹

All'interno della cosiddetta fondiaria aumentò, per le ragioni già ricordate, il gettito del tributo sui fabbricati (dai cinquantatre milioni nel 1876 a più di sessantasette milioni nel 1887-88, a ottantanove nel 1899-900) mentre l'imposta sui terreni che, nell'esercizio 1884-85, aveva reso ancora 124 milioni (al netto delle pesanti sovrimposte locali), con l'esercizio 1885-86 incominciò a declinare e scese ai 106 milioni circa nel 1887-88 mantenendosi poi costantemente a questo livello fino al 1900-01 quando scese ancora a 104 milioni.

I dazi doganali e i diritti marittimi risentirono delle vicende ampiamente descritte. Essi, che nel 1878 avevano reso 108 milioni, salirono a 275 nell'esercizio 89-90, ridiscesero con forti oscillazioni ai 224 milioni del 91-92 e si stabilizzarono sui 261 milioni dal 95-96; costituivano, quindi, uno dei cespiti più importanti e, al loro interno, forte era il contributo dei dazi sui cereali: scriveva Luigi Einaudi che "solo per metafora si può asserire che l'agricoltura italiana sia protetta", che "non sono protette le industrie veramente italiane degli agrumi, vini, frutta, latticini, ecc., che anzi soffrono degli effetti della controprotezione estera a danno delle nostre esportazioni", e che "protetta è la cerealicoltura, la quale non ha, dopo il 1887, fatto progressi visibili".¹⁰

Registrarono un incremento percentuale enorme, il più consistente di tutti, le imposte di fabbricazione che colpivano l'alcool, lo zucchero, la birra e le acque gazzose, le polveri, i fiammiferi, il gas, la luce e l'energia elettrica, gli olii minerali, il glucosio e l'acido acetico: il loro gettito che, dopo l'abolizione del macinato, nel 1884-85 era sceso a 24 milioni, risalì a 45 nel 1896-97 e poi ancora a 90 nel 1900-01 e di esso le quote più consistenti erano dell'alcool (più di 30 milioni) e dello zucchero (più di 15 milioni).¹¹

Quanto alle altre tasse indirette sui consumi, il gettito della privativa sul sale aumentò dai 62 milioni del 1871 ai 77 dell'esercizio 1884-85. Ridotto il prezzo da lire 0,55 il kg. a lire 0,35, il gettito annuale oscillò sui 50 milioni

⁹ Si veda G. FORTUNATO, *La questione meridionale e la riforma tributaria* cit., loc. cit., pp. 552-553 e anche 576.

¹⁰ Così L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche* cit., I, p. 103.

¹¹ Si veda F.S. NITTI, *Introduction au système financier* cit., pp. 250-268.

ma quando, nei primi mesi del 1894, il prezzo fu nuovamente aumentato (0,40 lire) esso salì a 71 milioni nel 1894-95 e poi ancora a 74 nel 1899-1900.¹²

Il gettito del monopolio del tabacco venne quasi continuamente crescendo dai 73 milioni del 1871 ai 156 del 1899-1900, mentre la privativa sul lotto, tra dure polemiche sulla sua moralità, dal 1880 assicurò allo Stato circa 70 milioni all'anno.

Il gettito delle imposte sugli affari che, complessivamente, nel quinquennio 1887-92 fu di 1.191 milioni, scese a 957 nel successivo quinquennio per poi recuperare qualcosa (999 milioni) tra il 1897 e il 1902.

In sintesi, mentre fino al 1876, e ancora per pochi anni, la somma del gettito delle imposte dirette sui redditi e di quello delle imposte sugli affari (in particolare della imposta di successione, da considerarsi un tributo sul patrimonio) aveva superato il gettito delle imposte indirette sui consumi,¹³ questo non accadde più dopo il 1883 perché, durante l'ultimo ventennio, l'imposizione indiretta aveva acquistato sempre più prevalenza su quella diretta e considerevolissimo fu proprio l'apporto delle tasse sui consumi, erariali e comunali.¹⁴

Così, la percentuale delle imposte dirette, il 36,42 del totale nel quinquennio 1872-76 (la più alta fino alla prima guerra mondiale), scese al 35,50 nel quinquennio 1892-97 e ancora al 35,08 nel quinquennio successivo; salirono, invece, la percentuale delle imposte sulla scambio della ricchezza dal 15,80 al 17,34 (per poi ridiscendere leggermente al 16,96) e, ancora più significativamente, quella delle imposte di consumo, dal 24,69 al 25,66 e poi ancora al 26,90, mentre la percentuale dei monopoli oscillò tra il 23 e il 21.¹⁵

Ebbene già queste semplici constatazioni avrebbero dovuto indurre ad assumere un qualche provvedimento perché esse sottolineavano le criticità in punto di efficienza e di giustizia tant'è che, della necessità di intervenire, a favore per lo meno dei consumi più popolari, si fecero propugnatori non solo "gli scrittori influenzati dalle nuove correnti democratiche e socialiste".¹⁶

Ma, come si è narrato, se qualche iniziativa fu assunta, nessuna fu, nella sostanza, portata a termine.

¹² "L'Italie est l'un des pays de l'Europe le plus riche en sel; et cependant, c'est le pays où le prix du sel est le plus élevé; cela nuit beaucoup aux consommations populaires" (così F.S. NITTI, *Introduction* cit., p. 266).

¹³ Si veda *retro* al cap. quarto.

¹⁴ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 459-461.

¹⁵ Si veda F. REPACI, *La finanza pubblica italiana* cit., p. 94 sgg.; non sono conteggiati i gettiti dei tributi locali tra i quali relevantissimi erano soprattutto quelli sui consumi: si veda *retro* ai cap. quarto, quinto e sesto.

¹⁶ Così ancora F. VOLPI, *Le finanze* cit., p. 61.

3. LA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE INDOTTA DALLE RIFLESSIONI SULL'ESPANSIONE DELLA SPESA PUBBLICA

Il sistema fiscale italiano, sul finire del secolo decimonono, risultava, quindi, connotato da una sostanziale immobilità e per di più dalla pesante prevalenza dell'imposizione indiretta e in particolare di quella sui consumi, compresi i monopoli¹⁷ e tra essi quello pesantissimo e sperequatissimo del sale.¹⁸

Questa affermazione necessita di qualche ulteriore chiarimento per evitare che sia caricata di significati che non ha oggi, ma che non aveva neppure allora.

Nessuno, infatti, dubitava che le imposte indirette sui consumi fossero necessarie al pari delle dirette e che, come aveva osservato Pescatore, bisogna rifuggire da facili pregiudizi perché "una compiuta analisi dimostra che l'imposta diretta e la tassa sulle spese costituiscono una dualità necessaria a guisa di due fattori, senza l'uno o l'altro dei quali non si ottiene il prodotto che si ricerca".¹⁹

Prospettiva rafforzata, proprio in quegli anni, da chi, come Nitti, pur attento all'esigenza della più giusta e più equa tassazione, con accenti di grande realismo e modernità e senza demagogia, mosse dalla analisi delle spese pubbliche che registravano un aumento netto e continuo: si riferiva alle spese di sicurezza e militari, ma anche per i grandi lavori pubblici²⁰ e per la partecipazione sempre crescente delle classi popolari alla vita pubblica con il conseguente aumento degli oneri per la istruzione, per l'igiene, per la previdenza sociale, per le assicurazioni obbligatorie e altre ancora; anche se, precisava Nitti, "ciò che rimane disponibile per scopi di diritto, di civiltà e di benessere rappresenta una proporzione relativamente scarsa".

¹⁷ Precisò Nitti che "i monopoli ... hanno nel bilancio italiano una importanza così grande che solo nei bilanci dell'Austria e della Francia riescono e non per molto ad averne una maggiore" "e soltanto le tre private, il sale, il tabacco, il lotto dal 1896-97 hanno costituito una entrata pari a quasi un sesto di tutte le entrate ordinarie e straordinarie" (F.S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97* cit., pp. 109-110).

¹⁸ Si veda A. BARBIERI, *Le imposte indirette sul consumo necessario. L'imposta sul sale nella storia italiana ed estera*, con prefazione del prof. Giulio Alessio, Torino, fratelli Bocca ed., 1908, pp. 24-25.

¹⁹ Così M. PESCATORE, *La logica delle imposte* cit., pp. 95-99.

²⁰ Sulla grande espansione degli investimenti in opere pubbliche spiegabile non sempre con il prevalere dell'interesse generale o con il diffondersi di sentimenti solidaristici si vedano le belle pagine di A. PUVIANI, *Teoria dell'illusione finanziaria* cit., p. 232 sgg.

L'aumento, concludeva Nitti, dati alla mano, investiva sia i paesi monarchici che quelli repubblicani, sia i piccoli che i grandi, sia quelli autocratici che le democrazie le quali "non sfuggono a un fatto che pare coincida con le più grandi lotte per la supremazia politica e commerciale".²¹

Di qui nasceva l'interrogativo sui tipi desiderabili di imposte, per il quale occorreva considerare le inevitabili tentazioni nell'uso del loro gettito²² e la diversa trasparenza,²³ ma "L'avversione eccessiva per le imposte indirette non è dunque da niuna cosa giustificata". Infatti "è solo la loro grande produttività che può provvedere alle grandi spese pubbliche dei popoli moderni" e, "quando non colpiscono i consumi di prima necessità, sono migliori e più plastiche delle dirette, in quanto si proporzionano più facilmente allo stato dei contribuenti" e "le migliori imposte sono sempre quelle che uniscono il massimo di rendimento e provocano il minimo malcontento".

Onde, concludeva lo stesso Nitti, un "sistema tributario che voglia essere veramente moderno" dovrà innanzi tutto "basarsi su imposte indirette sui consumi voluttuari esentando i generi di prima necessità", ma (soggiungeva) avere anche "come correzione e complemento grandi imposte personali (non colpendo i redditi minimi con imposte dirette e adottando saggi progressivi nelle imposte sul reddito) e la imposta di successione".

Esigenza tanto più impellente nei paesi in cui forti fossero "le imposte che colpiscono sotto forma di dazi, di imposte sulla fabbricazione o di monopolio, oggetti di consumo di prima necessità come il sale, il grano, il cotone ecc. che cadono molto più sui poveri che sui ricchi".²⁴

In buona sostanza, e in sintesi, che il problema lo si riguardasse dal versante delle entrate o da quello delle spese, autorevole era già allora l'indicazione che l'ineliminabile peso della imposizione indiretta sui consumi non voluttuari avrebbe necessitato di efficaci correzioni al suo interno e di efficaci contrappesi esterni.

²¹ F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., p. 165 sgg.

²² Infatti, "se un grande risultato si è ottenuto ... non si è ottenuto, invece, un'altra cosa, che esso non possa essere distratto in alto per scopi di classe, che non possa essere tolto di preferenza a certi ceti, che non possa essere impiegato specialmente a profitto di certi altri" (così A. PUVIANI, *Teoria della illusione finanziaria* cit., p. 99 e anche pp. 106-108).

²³ Dupont de Nemours aveva scritto nel *Cabier* del suo balliaggio... "L'imposition directe est celle qui fait le plus de bruit et qui choque davantage. C'est pour cela même qu'elle est moins à craindre et plus conforme à la liberté. Elle avertit de sa présence, elle éveille la réclamation" (cit. da A. PUVIANI, *Teoria* cit., p. 247).

²⁴ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., pp. 311-323.

4. IL NECESSARIO (E NON REALIZZATO) CONTRAPPESO DEI TRIBUTI PROGRESSIVI SULLE SUCCESSIONI E SUL REDDITO

È certo, quindi, che la elasticità e la potenzialità del sistema fiscale si sarebbero accresciute ove si fosse fatta una scelta a favore della progressività, la novità da più parti invocata e che trovava conforto nelle esigenze di un accresciuto 'Stato amministrativo', nella larga diffusione delle spese militari e nel peso delle imposte indirette soprattutto sui consumi più popolari e modesti e per di più in un quadro protezionistico.

Invece, nulla fu fatto, lasciando cadere le proposte formulate da Giolitti e dallo stesso Sonnino e rimanendo insensibili agli esempi che venivano da paesi vicini e anche alleati, quali la Prussia e l'Austria.

Soprattutto non si argomentò²⁵ mentre una scelta nel senso della progressività e quindi della democrazia fiscale, avrebbe accresciuto il fascino e il prestigio dello Stato nazionale, laico e liberale.

I molti liberali per i quali il problema delle masse si riduceva alla difesa dello Stato dalle masse, avrebbero avuto interesse a intendere le osservazioni svolte da Giolitti allorquando, il 2 dicembre 1899, opponendosi alla politica di Pelloux, disse:

Parlo della grandissima indifferenza, del distacco che, da qualche tempo a questa parte, si verifica fra le grandi classi popolari e della piccola borghesia e le nostre istituzioni fondamentali ... sarebbe illusione grandissima il credere che l'apparente tranquillità di oggi significhi un miglioramento nelle condizioni politiche del paese, significhi maggior affetto delle popolazioni verso le istituzioni nostre ... Le istituzioni nostre ebbero origine e fondamento nei plebisciti, cioè nella volontà popolare e perciò solamente in un largo consenso del valore popolare possono avere una forza contro la quale si rompono tutti i partiti sovversivi.²⁶

Ebbene, anche in questa ulteriore prospettiva non si comprese che l'apertura verso l'imposta progressiva e personale avrebbe spiazzato i predicatori 'rossi' e 'neri', ne avrebbe rotto l'assedio, avrebbe accresciuto la fede nei benefici della libertà.

Se "le grandi classi popolari" si sentivano estranee alle istituzioni, se si vedevano costrette a servire lo Stato con il sangue e con i denari, un maggior interesse alla sua esistenza e alla sua vita sarebbe derivato dal dibattito, e dai provvedimenti conseguenti, sulla diversificazione dei sacrifici, se-

²⁵ Si veda *amplius retro* al cap. sesto.

²⁶ G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., III, p. 1370.

condo una regola di giustizia e di equità nuova che attraversava l'intera Europa.

Come le grandi imposte reali e proporzionali post-unitarie avevano contribuito a diffondere il valore della generale uguaglianza davanti alla legge fiscale, così una più equilibrata ripartizione dei carichi secondo le diverse forze economiche avrebbe contribuito a irrobustire le virtù civiche tanto care proprio a coloro che le consideravano, giustamente, strumento di emancipazione e di evoluzione del popolo: il lavoro, il risparmio, l'obbedienza alle leggi, il rispetto della proprietà e della patria.

Non vi era bisogno di essere socialisti, come scrisse Nitti e come incalzò Carlo Conigliani, l'acuto economista, per comprendere le potenzialità fiscali e sociali dell'imposta generale sui redditi: essa, scrisse Einaudi,

è un mirabile strumento fiscale che rende tutti i contribuenti, percettori di un reddito superiore ad un minimo, direttamente interessati all'azione dello Stato e vigili custodi delle pubbliche spese da cui dipende l'altezza delle aliquote.²⁷

E tutto poteva dirsi ma non certo che l'inerzia e l'indifferenza fossero imputabili alle cattive condizioni del bilancio dello Stato.

5. LA IMMUTATA DISCIPLINA ANCHE DELLE IMPOSTE REALI ESISTENTI E IN PARTICOLARE DI QUELLA SUI TERRENI

Inesistenti essendo le novità strutturali, all'ordinamento tributario statale non furono apportate neppure quelle modificazioni di cui pure avrebbe abbisognato.

Soprattutto, con riguardo alla imposta fondiaria, confermata la scelta del catasto,²⁸ la scommessa si giocava tutta sulla sua effettiva realizzazione. Non a caso, e coerentemente, la Commissione parlamentare, che operò durante i governi Rudinì, introdusse alcune norme per agevolarne la formazione e renderne più spediti e meno costosi i procedimenti.²⁹

È, però, altrettanto vero che, al Congresso nazionale degli agricoltori italiani, tenutosi a Torino nel mese di agosto del 1898, non si coltivavano più

²⁷ L. EINAUDI, *È possibile una riforma tributaria?*, 11 novembre 1905, in *Cronache economiche e politiche* cit., II, p. 262.

²⁸ Si veda *retro* al cap. quinto, par. 12.

²⁹ Si veda la relazione della Commissione parlamentare, scritta dall'on. Di Broglio, negli A.P., 1^a Sess., 1895-96, doc. n. 166-A. Il progetto della Commissione, approvato dal Parlamento, divenne parte integrante della legge sul catasto.

illusioni sugli effetti benefici della perequazione fondiaria e non a caso si espressero voti unanimi per una radicale riforma del connesso tributo sulla terra.³⁰

E invero se, come riconosceva l'autorevolissimo relatore del convegno, a rendere disuguale il carico operava, giorno per giorno, la rivoluzione portata nei prezzi dall'influenza del mercato mondiale, onde alla rivalutazione continua degli imponibili sarebbe occorso procedere per impellenti ragioni di giustizia,³¹ veniva spontaneo chiedersi se fosse consigliabile proseguire nell'opera, lunga e costosissima, di un catasto estimativo che avrebbe, per anni e anni, assegnato quote fisse d'imposta sui prodotti netti soggetti a profondi mutamenti.³²

Pareva, invece, più saggio consiglio seguire, anche in Italia, il metodo indicato dalla dottrina e in parte dalla pratica straniera e quindi, — preso atto di una verità ormai inoppugnabile, e cioè che la terra andava perdendo ogni carattere differenziale dalle altre specie di impresa capitalistica e che anche in essa diventava oggetto dell'imposta il profitto in luogo della rendita — applicare nuovi metodi di accertamento idonei a seguire con maggiore elasticità le vicende della produzione e le continue fluttuazioni dei redditi colpiti. "Il mezzo radicale sta nella *denuncia del contribuente*", scrisse un illustre autore, che "segue le vicissitudini della rendita stessa e non rimane immobile come si fa coi catasti":³³ era la rivincita ideale di Quintino Sella (non a caso citato da Garelli) che un sistema siffatto aveva proposto quasi quarant'anni prima e di coloro che, rimasti esigua minoranza, nel 1886 avevano difeso l'idea selliana.³⁴

Questo corollario, dalle premesse poste a Torino, non lo si trasse ma restava incontestabile che il carico del tributo fondiario, sul finire del secolo decimonono, restava sperequato e agiva come ostacolo alla trasformazione e al miglioramento tecnico della coltivazione là dove l'una e l'altro sarebbero stati più utili e necessari.

³⁰ Si veda il «Bollettino della Società degli agricoltori italiani», Roma, 15 settembre 1898, pp. 426-427.

³¹ Si veda *Sistema tributario in relazione agli interessi dell'agricoltura*, relazione del prof. G. Valenti al Congresso nazionale degli agricoltori italiani, Torino, 28-31 agosto 1898.

³² Scrisse Conigliani che "chi interpreti i voti del convegno, col sussidio della relazione del prof. Valenti, si accorge già con vera soddisfazione che sono tramontate, anche nel campo delle classi proprietarie, le illusioni eccessive sugli effetti benefici della perequazione fondiaria" (così C.A. CONIGLIANI, *La riforma tributaria e il congresso degli agricoltori*, «La Riforma Sociale», anno V, vol. VIII, 1898, p. 1029 sgg. e spec. p. 1030).

³³ Così A. GARELLI, *L'accertamento dell'imposta fondiaria*, «La Riforma Sociale», anno III, V, 1896, p. 101 sgg. e spec. pp. 106-108.

³⁴ Si veda *retro* al cap. quinto.

6. L'INERZIA PROPOSITIVA NELLA FINANZA LOCALE: LA PERDURANTE ESENZIONE DELLA RICCHEZZA MOBILIARE

L'inerzia propositiva e riformatrice connotò anche la finanza locale che continuò a essere turbata dai difetti già ampiamente descritti e ai quali non riuscirono a porre rimedio i rari provvedimenti adottati negli ultimi anni del secolo decimonono.

Da un lato, il continuo aumento delle spese obbligatorie dei Comuni, a scapito di quelle facoltative, e dall'altro la scarsissima produttività soprattutto della tassa sulle vetture pubbliche e private e sui domestici, delle imposte di esercizio e rivendita e di licenza, della tassa sul valore locativo avevano pesantemente contribuito e contribuivano a che le leggi limitative delle sovrimposte fondiari rimanessero lettera morta e i Comuni abusassero dell'eccessiva loro licenza nell'uso dei dazi di consumo.

Nè riuscirono a lenire il peso di questi ultimi i pochi provvedimenti adottati negli anni '90.

L'abolizione del 'dazio' governativo sulle farine, sul pane e sulle paste, disposta dalla legge del 1894, mentre fece perdere allo Stato sedici milioni circa, non giovò gran che ai contribuenti, perché i comuni furono, in pari tempo, autorizzati ad accrescere le addizionali e i dazi propri sugli stessi generi, fino alla metà dell'abolito dazio governativo³⁵ e perché neppure la legge del 2 febbraio 1898 riuscì ad alleggerire sostanzialmente il carico sui farinacei per le sue complicate disposizioni.³⁶

L'uno e l'altro provvedimento non mutarono sostanzialmente le cose ancorché, sulla questione più scottante, l'abolizione del 'dazio' comunale di consumo sui farinacei, tutto poteva dirsi, ma non che essa costituisse un elemento caratterizzante un programma radicale o socialista. Non si trattava della abolizione del dazio doganale esterno sul grano ma della più modesta cancellazione dei 'dazi' locali sulle farine, sul pane e sulle paste: insomma un minor gettito per i Comuni di 24 milioni, nessuna questione di principio e proposta che, se connotava l'azione dei socialisti negli enti locali,³⁷ accomunava gruppi politici ben distanti tra loro³⁸ e tutti quei liberali che non intendevano risolvere la crisi solo in termini di ordine pubblico.³⁹

³⁵ Testo unico della legge sui dazi di consumo (15 aprile 1897, art. 12).

³⁶ Si veda l'accurata relazione del prof. U. GOBBI, *Il nuovo progetto di legge sui dazi comunali e la riforma tributaria milanese*, Milano, 1898.

³⁷ Si veda E. RAGIONIERI, *La formazione del programma amministrativo socialista in Italia*, «Movimento operaio», 1953, pp. 685-749.

³⁸ Essa era, per l'appunto, prevista anche nel «Programma sociale della Democrazia Cristiana»,

Solo sul modo di provvedere al mancato gettito, non particolarmente rilevante, v'era diversità tra chi proponeva la valorizzazione di tributi specificamente locali, quali l'imposta di famiglia e sul valore locativo,⁴⁰ e chi proponeva la cessione ai Comuni di parte dell'imposta di ricchezza mobile⁴¹ o meglio ancora, dell'imposta fondiaria, come aveva suggerito Giolitti nel 1885 (!).

Rimanendo alle soluzioni più tradizionali, la valorizzazione congiunta dell'imposta di famiglia (un tributo moderatamente progressivo sullo *standard of life*, introdotto nel 1868 da Sella) e di quella sul valore locativo avrebbe assicurato ai bilanci comunali un maggior gettito di una ventina di milioni, sufficienti o a cancellare, pressoché totalmente, l'imposta di consumo sui farinacei o, ancora meglio, a dimezzare il dazio di consumo governativo in tutti i Comuni del Regno.

E ancora una volta non poteva dirsi che questi suggerimenti, lodati da Einaudi,⁴² avessero un sapore socialista.

Certo da alcuni anni si invocava un uso socialista della tassa di famiglia fino ad allora praticata in solo 2/3 dei Comuni italiani, perché essa

sarebbe una vera e propria imposta progressiva sul reddito introdotta senza tante dispute, senza tanti preamboli e si risolverebbe in una più giusta distribuzione dei carichi comunali.⁴³

Ma, quando, dalle affermazioni di principio, si passava alle concrete proposte, esse, anche nei progetti dei socialisti, non si scostavano dai propositi dei

nato come "Programma di Torino" che, predisposto da Giovanni Battista Valente e da Francesco Invrea, fu lanciato il 15 maggio 1899, in occasione della "festa della Democrazia Cristiana" da loro stessi inventata per contrapporsi al primo Maggio (si veda *amplius* S. FANTONI, *Breve storia del Movimento cattolico italiano* (1876-1920), Treviso, Santi Quaranta, 1991, pp. 84-85).

³⁹ Assai bene sunteggiava questo approccio il direttore di «Nuova Antologia» quando scriveva: "Le riforme possibili non possono, non devono essere molta cosa ... Il sale, il petrolio, il dazio comunale sulle farine e le piccole quote della ricchezza mobile costituiscono una vera sperequazione, per non dire una vera estorsione a carico delle classi povere. Temperare questi balzelli ... è atto non solo di cittadini umanitari e di filantropi, ma di uomini di Stato previdenti e conservatori" (così M. FERRARIS, *Programma politico e programma economico*, «Nuova Antologia», fasc. 170, del 16 aprile 1900, pp. 743-771).

⁴⁰ G. GHINDANO, *A proposito di dazio del consumo*, «La Riforma Sociale», 1899, pp. 252-262.

⁴¹ R. DALLA VOLTA, *La prima breccia nel dazio di consumo dei Comuni italiani*, «Giornale degli economisti», serie 2^a, 1899, sem. I, pp. 43-56.

⁴² Si veda L. EINAUDI, *Il progetto di legge sui dazi comunali e le riforme tributarie*, in *Cronache economiche e politiche* cit., I, pp. 76-80.

⁴³ Si veda E. CICCOTTI, *I socialisti alla conquista del potere amministrativo*, «La Critica Sociale», 1892, pp. 164-167.

conditores del tributo: una contenuta aliquota massima era stata già introdotta nel lontano 1868 e un prudente gradualismo proponevano i socialisti torinesi per i quali l'imposta di famiglia avrebbe potuto e dovuto scaglionarsi su diciotto aliquote che, fatto salvo il minimo esente, andavano dall'1,7% per i redditi fino a 2.350 lire, al 10% per i redditi superiori alle 80.000 lire annue.⁴⁴

E i timori, sulla progressività, avrebbero potuto essere minori e i risultati operativi ancora maggiori perché la valorizzazione della imposta di famiglia si sarebbe risolta in un provvedimento perequativo non solo nei confronti dei ceti economicamente più modesti ma anche per i proprietari fondiari: essa, seppure indirettamente, avrebbe chiamato a contribuire ai carichi locali anche la ricchezza mobiliare, da decenni di fatto esonerata, tant'è, si scriveva, che "mentre i proprietari fondiari concorrono in bilancio nella proporzione del 96 per cento, gli industriali, i banchieri, i commercianti e i professionisti di tutti i rami non vi concorrono che per la insignificante proporzione del 4 per cento".⁴⁵

Ancora una volta non lo chiedevano solo i socialisti e non a caso, a Milano, una parte degli stessi possidenti osservò che, se proprio si doveva innovare, alla tassa sul valore locativo, applicabile ai 'soliti' ceti, era preferibile l'imposta di famiglia: ma neppure a queste divisioni si pose attenzione.

In sintesi, per lenire il peso dell'imposizione locale sui consumi, non era neppure necessario sfidare tutti i *possidentes* con la più dura progressività, era sufficiente chiamarli tutti a contribuire.

7. L'INFLUENZA ESERCITATA DALLE DIVERSE CONCEZIONI DEL TRIBUTO

Il rifiuto, tutto politico, dell'esigenza di una maggiore equità nei confronti della generalità dei cittadini, dei contribuenti tutti, non spiega, però, da sola, la sordina messa alle pur esistenti istanze riformistiche.

La graduazione delle priorità fu anche conseguenza del diverso fascino esercitato dalle diverse concezioni dell'imposta.

È significativo, al riguardo, che l'autorevolissimo De Viti de Marco, proprio negli ultimi lustri del XIX secolo, invitasse a non abbassare la guardia nei confronti di coloro che "non amano di trattare l'obbligo di pagare le imposte

⁴⁴ Partito Socialista Italiano (sezione di Torino), *Il sistema tributario ed il sistema finanziario del Comune di Torino. Relazione della Commissione nominata dal Partito per lo studio delle finanze municipali*, Torino, tip. Spandre e Lazzari, 1898, *passim*.

⁴⁵ Così F. NICOLA, *La ricchezza mobiliare nel bilancio dei Comuni*, «Giornale degli economisti», serie seconda, 1898, p. 42.

come la contropartita del diritto di ricevere servizi pubblici". Ciò ricorda, soggiunse lo stesso De Viti, in forma attenuata i tempi in cui l'imposta era il tributo che i vinti pagavano al vincitore, mentre proprio l'insieme dei servizi statali consentiva lo svolgimento dell'attività privata ed era un fattore di produzione cui corrispondeva un prezzo.

Sia ben chiaro, che ciò non significava affatto l'accettazione della specifica teoria dell'imposta-prezzo.

Luigi Cossa, l'autorevole e influente studioso, aveva precisato, con chiarezza, che

non è né giusto né possibile il criterio dell'equivalenza tra l'imposta e i *servizi individualmente* resi ai contribuenti, perché il valore di questi non si può determinare neppure in via approssimativa e perché un tale sistema tenderebbe ad aggravare socialmente coloro che per *debolezza, ignoranza o povertà* hanno maggior bisogno e quindi ritraggono *maggior vantaggio* dall'assistenza sociale.⁴⁶

Significava piuttosto prendere le mosse dagli sviluppi ulteriori della 'scuola italiana' di finanza pubblica che, soprattutto nell'impostazione data da Pantaleoni, da De Viti de Marco e da Mazzola (e con le anticipazioni di Francesco Ferrara, peraltro rimaste a lungo inedite), aveva introdotto un primo, fondamentale elemento innovativo, costituito dall'aver esaminato il problema finanziario dal punto di vista dell'individuo che, come contribuente e, al tempo stesso, utente dei servizi pubblici, fa le sue valutazioni circa i costi e i benefici dell'azione pubblica (secondo i canoni dell'individualismo metodologico).⁴⁷

Orbene, ai nostri fini giova solo ulteriormente considerare che, nella ricostruzione devitiana, avevano un rilievo notevole gli assetti politico-istituzionali, perché, se per i servizi pubblici generali e indivisibili in unità di vendita, non v'è un rapporto di scambio tra Stato e consumatori, se non c'è un prezzo in senso teorico, "il nesso tra il calcolo del singolo consumatore-contribuente e quello dello Stato, può solo trovarsi nella partecipazione e nel concorso del primo (il cittadino) alle finanze del secondo".⁴⁸

Di qui, nel pensiero di de Viti, ancora una volta l'importanza della costituzione politica dello Stato perché

⁴⁶ Così L. COSSA, *Primi elementi di scienza delle finanze* cit., p. 55.

⁴⁷ Si vedano M. PANTALEONI, *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*, «Rassegna italiana», 1883, rist. in *Teorie della finanza pubblica*, a cura di F. Volpi, Milano, Angeli, 1975, pp. 47-78; A. DE VITI DE MARCO, *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Roma, Pasqualucci, 1888; F. FERRARA, lezioni tenute nel 1850 presso l'Università di Torino, pubblicate a cura di A. de Stefani, in *Lezioni di economia pubblica*, Bologna, Zanichelli, 1934, I, parte terza, pp. 551-765.

⁴⁸ A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria* cit., p. 124.

il diritto dei contribuenti di consentire le imposte e di ripartirle tra le singole spese è il contenuto economico più importante del moderno diritto costituzionale ed è elemento integrante necessario della teoria moderna dell'imposta.⁴⁹

Di qui ancora, data la rilevanza del consenso ("Nessun tributo può essere imposto se non con il consenso della Camera" statuiva l'art. 30 dello Statuto albertino), la conseguenza che il tributo non poteva essere ridotto solo a una prestazione patrimoniale imposta e concepito come una oppressione.⁵⁰

Nella prospettiva dello Stato moderno – a fronte dell'opposta ipotesi "dello Stato di diritto divino ove il tributo era un dovere assoluto verso l'autorità"⁵¹ – proprio perché, con l'imposta, i cittadini contribuiscono beni privati trasformati dallo Stato in beni pubblici, si rivelava l'importanza delle regole costituzionali che presidiavano (e presidiano) il consenso ai tributi e individuavano (e individuano) i criteri con cui imputare a ogni contribuente la quota-parte del costo dei servizi pubblici generali consumati e da consumare.

Insomma, non si sarebbe dovuta perdere la consapevolezza che, collocandosi il tributo nel delicato spartiacque tra consenso e autorità, e mancando nei servizi pubblici generali la domanda individuale ed essendo un'incognita il consumo dei singoli contribuenti, la necessaria e conseguente arbitrarietà, almeno in parte, di qualsiasi sistema fiscale può trovare il suo contrappeso solo nelle regole costituzionali che limitano l'esercizio dell'autorità statale, come già allora si sapeva.⁵²

Invece, proprio in quegli anni, sul continente europeo, a differenza della "liberty and property clause" dell'ordinamento inglese, sfumò, sensibilmente, la contrapposizione tra interesse individuale e valori della collettività (che rimase forte nella cultura anglosassone) ed emerse l'interesse fiscale come punto di riferimento del sistema tributario e del potere di imposizione.

Gli interessi della società civile, specie nella pubblicistica tedesca, furono riportati integralmente ai bisogni dello Stato, secondo il paradigma idealistico della 'totalità etica', i valori individuali furono riconosciuti del tutto subordinati a quelli della collettività⁵³ e il potere dello Stato, pensato come portatore

⁴⁹ A. DE VITI DE MARCO, *Principi* cit., p. 118.

⁵⁰ Si veda ID., *Il carattere teorico* cit., pp. 102-104 e 115.

⁵¹ Così A. PUVIANI, *Sulla ragione dell'imposta*, «Giornale degli economisti», serie seconda, 1901, p. 14.

⁵² Si veda J.S. MILL, *Considerations on Representative Government* (1861), ora in *Essays on Politics and Society*, Toronto, 1977, II, p. 505.

⁵³ Vedi C.F. GERBER, *Lineamenti di diritto pubblico*, Dresden, 1880, trad. it., Milano, 1971, p. 95.

di tutti i valori e degli interessi del popolo, fu considerato volto a realizzare gli uni e gli altri.

8. IL CONTRASTO TRA LE TEORIE VOLTE A VALORIZZARE IL NESSO TRA LE IMPOSTE PAGATE E I SERVIZI EROGATI E QUELLE FONDATE SOLO SULLA SUPREMAZIA, GIURIDICA E DI FATTO, DELLO STATO

Su questo sfondo anche il dovere di contribuire alle pubbliche spese fu considerato una tipica manifestazione del generale stato di soggezione giuridica del consociato rispetto allo Stato-persona e, dunque, alla collettività entificata.

Scriverà Vanoni che

una teoria formulata da Stahl, da Bluntschli, da Rau, da Helferich in Germania, e da Romano Silvio e da Vanni Icinio in Italia, riprendendo la concezione di taluni dottori medioevali che consideravano il diritto d'imposizione come essenziale attributo della sovranità, ravvisò nel rapporto di sudditanza la sola fonte del diritto d'imposizione⁵⁴

perché ciò che vale “per la costituzione delle forze militari dello Stato vale per l'esazione coattiva delle imposte”.⁵⁵

Certo su queste teorie saranno avanzate non poche riserve perché “nella partecipazione alla vita dello Stato, che si risolve nella possibilità di godimento dei vantaggi derivanti dall'attività pubblica, va ricercata la spiegazione del dovere di sopportare l'imposta” e “il potere di supremazia, di contro, non è che il mezzo, di cui lo Stato si serve, per garantire la esplicazione del proprio diritto al tributo” onde ... “il potere di supremazia non agisce rispetto alla legge tributaria in modo diverso da quello in cui agisce rispetto alle leggi d'altra natura”.⁵⁶

Ma, nei lustri a cavallo dei due secoli, gli studi italiani sul tributo furono influenzati dalla diffusione di quelle metodiche e dalla riscrittura su base statalistica del diritto pubblico europeo,⁵⁷ si intende non di quello appartenente alla tradizione anglosassone.

⁵⁴ Così E. VANONI, *Natura ed interpretazione delle leggi tributarie*, 2 voll., Padova, Cedam, 1932, I, p. 67.

⁵⁵ Si vedano A. SCHAFFLE, *Die Steuern*, Leipzig, Hirschfeld, 1895-97, I, p. 21 sgg. e M. VON HECKEL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Leipzig, Hirschfeld, 1907-11, I, p. 17 sgg., p. 120 sgg.

⁵⁶ Così E. VANONI, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie* cit., p. 79.

⁵⁷ L'Italia appartiene alla categoria dei paesi a tradizione 'étatiste': scrive S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971.

Il dovere tributario, identificato nella fondamentale assunzione 'gerberiana', fu, dunque, riportato al generale stato di soggezione che caratterizzava il rapporto di diritto pubblico tra il cittadino e lo Stato, espressione del più generale dovere di subordinazione del primo al secondo, allo stesso modo dell'osservanza di una sentenza o del servizio militare.⁵⁸

"Mediante la sovranità, sono parole di Orlando, lo Stato esercita tutti i diritti che gli competono come subietto destinato al compimento del suo fine" onde lo Stato, nell'esercizio delle varie forme della sua attività giuridica, "appare come *sovrano* di fronte a sudditi" e "*la natura dell'imposta e del servizio militare ha precisamente quel carattere*".⁵⁹

Non era così come insegnava chi studiava "i principi finanziari che governano gli stranieri".⁶⁰

Il tributo, il diritto all'imposta, non fu assiso, in quelle concezioni, sulla Costituzione, sullo Statuto che, nel momento stesso in cui lo prevedeva, ne sanciva i limiti imponendo la necessità del consenso e sottolineando, delle imposte, la natura di contribuzione ai carichi dello Stato da ripartirsi in proporzione degli averi. Il tributo fu, invece, raffigurato come una manifestazione del solo potere di dominio dello Stato e fu assiso su qualcosa di endogeno, la potestà finanziaria dello Stato sui propri cittadini ove evidente era l'influsso di schemi anteriori alla Monarchia parlamentare.⁶¹

9. LA PREVALENZA DELLE SECONDE, LA SORDINA SUL CONTROLLO PARLAMENTARE E LA MASSICCIA UTILIZZAZIONE DEL DECRETO-LEGGE

Alla luce della nozione di tributo, prevalente sul finire del secolo decimonono, in Italia si affermarono prassi, interpretazioni in qualche modo correlate con la descritta concezione dell'imposta.

⁵⁸ Si veda V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, «Archivio giuridico», XXXVI, 1886, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari*, Milano, Giuffrè, pp. 382-383 e prima ancora S.K. BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale* (trad. it.), Milano, Vallardi, 1879, II, p. 289.

⁵⁹ Così V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* cit., I, pp. 20 e 71.

⁶⁰ Si veda A. GARELLI, *Il diritto internazionale tributario*, parte generale, Torino, Roux e Viarengo, 1899, pp. 27-28.

⁶¹ Constatando la sopravvivenza di questa concezione per cui quando si legifera in materia tributaria "si coglie una potestà finanziaria, mentre non se ne riconosce una civile-amministrativa quando si legifera in altri campi" si è scritto che ... "in definitiva, la concezione della potestà finanziaria e in specie tributaria ... riposa su una affievolita visione della norma giuridica ... e su un evidente influsso degli schemi anteriori alla Monarchia parlamentare" (così J.M. QUERALT, *La potestà tributaria*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, 4 voll., Padova, Cedam, 1994, I, tomo primo, p. 144).

In primo luogo dilagarono i decreti-legge.

Se la legge tributaria era "espressione della volontà dello Stato come governante", e "conteneva unicamente un comando, diretto ai sottoposti" diventava irrilevante lo strumento formale con cui un tributo era imposto e preteso, perché, in quella prospettiva, qualunque fonte normativa era "l'espressione della volontà dello Stato come governante" e quindi legittimata ad istituirlo.

Così nei fatti accadde onde, tra i numerosi e contrastati decreti legge,⁶² un numero rilevante fu emanato proprio in materia tributaria e non solo per aumentare le aliquote dei generi soggetti a dazio e a monopolio fiscale.

Lo denunciò Giolitti, lo denunciò Zanardelli che i decreti-legge in materia tributaria si ponevano in contrasto con l'art. 30 dello Statuto e, quanto all'obiezione che essi erano comunque sottoposti alla ratifica del Parlamento, il secondo osservò, con accenti di grande modernità, che "Statuti, Costituzioni ... sono fatti per mettere alcune garanzie dei diritti individuali, dei diritti collettivi, delle prerogative dei vari poteri dello Stato, all'infuori e al di sopra della maggioranza".⁶³

Ma i loro rilievi non erano destinati a un grande successo sia perché, sul finire dell'Ottocento, il concetto di costituzione, nel continente europeo, subì una profonda modificazione⁶⁴ sia perché proprio la dottrina finanziaria legittimò tale prassi: "L'assunzione dei poteri legislativi da parte della amministrazione finanziaria senza delegazione del Parlamento - scriveva De Francisci - viene giustificata dal supremo interesse dello Stato che in certi casi, per esempio, può richiedere sia con urgenza imposto un tributo ... ed appunto il provvedimento della amministrazione finanziaria, dettato da ragioni di interesse generale, rientra tra i casi di esercizio di attività politica" ... "e si denomina nel nostro diritto pubblico decreto-catenaccio o decreto-legge".⁶⁵

Conseguentemente, la Corte di Cassazione, a sezioni unite, negò la possibilità di dichiarare l'illegittimità, ai sensi della legge 20 marzo 1865, all. E, di un decreto legge fiscale⁶⁶ e soprattutto (perché questo era il problema, la ne-

⁶² Dopo un lungo dibattito scrive Allegretti "in epoca tarda (involuzione di fine secolo) si finì con l'ammettere l'emanabilità e l'efficacia provvisoria, anche prima della ratifica, del decreto-legge" (così U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 448) con il risultato che ne furono emanati a decine, dei quali alcuni mai ratificati, talora neanche presentati alle camere.

⁶³ Così, il 10 luglio 1895, G. ZANARDELLI, in *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 378-385.

⁶⁴ Si veda *infra* al par. 11.

⁶⁵ Così G. DE FRANCISCI GERBINO, *L'attività della amministrazione finanziaria*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* cit., IX, parte seconda, p. 41, pp. 133-134.

⁶⁶ Così Cass., sez. un., 17 novembre 1888, in «Giurisprudenza italiana», 1889, I, 3, p. 70.

cessità di una normativa che ne limitasse l'abuso) a nulla valse che Giolitti invocasse, con accenti di grande modernità,

una legge la quale disciplini la materia, stabilisca tassativamente in quali casi e con quali garanzie può farsi un decreto di 'catenacci', fissi un termine entro il quale cessi di avere valore se non interviene la approvazione del Parlamento e dia competenza all'autorità giudiziaria per decidere dei reclami degli interessati contro gli effetti di decreti non conformi alla legge.⁶⁷

Diverse furono le conseguenze negative.

In primo luogo, e su un piano generalissimo, il governo, acquisendo una fetta consistente della funzione legislativa (ai decreti legge andava, infatti, aggiunta anche la diffusione dello strumento della delega),⁶⁸ vedeva irrobustiti i motivi di forza⁶⁹ e quindi diventava "non tanto l'organo più forte quanto l'organo centrale della forma di governo".⁷⁰

In secondo luogo, mentre a parole si assumeva una stretta adesione dei nostri assetti istituzionali e costituzionali a quelli anglosassoni, nei fatti l'ordinamento italiano si allontanava dalla più rigorosa applicazione del principio dell'autoimposizione consacrato nell'affermazione "*no taxation without representation*". Nel sistema inglese, infatti, l'eventuale emanazione di un decreto legge era, in ogni caso, soggetta al vincolo rigido di una preventiva, seppure informale, approvazione della Camera dei Comuni riunita in comitato e solo dopo tale approvazione il decreto legge poteva essere eseguito nella previsione che, nella successiva seduta pubblica, la Camera lo avrebbe approvato.⁷¹

L'attenuazione del vincolo di dipendenza verso il Parlamento incrementò, così, la discrezionalità dell'amministrazione finanziaria che divenne il vero insindacabile legislatore,⁷² anche perché si riteneva che, per decreto-legge, si potessero non solo modificare le aliquote di un tributo esistente ma anche istituirne uno nuovo.⁷³

⁶⁷ G. GIOLITTI, il 7 marzo 1897, in *Discorsi extraparlamentari* cit., p. 174.

⁶⁸ Di fronte alla sua diffusione e al conseguente abuso "la dottrina si limitava a far voti che non si ricorra con troppa frequenza e con troppa spensieratezza alla legge di delegazione" (U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana* cit., p. 447).

⁶⁹ Il governo non solo dominava la produzione legislativa ma la stessa durata del Parlamento, grazie all'uso congiunto di proroghe delle sessioni, chiusure e scioglimenti della Camera.

⁷⁰ Così U. ALLEGRETTI, *Profilo* cit., p. 445 e *ivi* l'individuazione e la illustrazione degli altri motivi di forza del governo, accanto agli indubbi ma univoci motivi di debolezza (*ivi*, pp. 445-450).

⁷¹ Si veda A. SCOPELLITI, *I decreti-legge catenaccio*, Torino, 1897, p. 41.

⁷² Ricordo che mentre il diritto prodotto dal giudice, come è nel modello anglosassone, fu ed è sempre sottoposto al suo controllo, il diritto prodotto dal 'legislatore' in Italia dovrà attendere l'entrata in funzione della Corte costituzionale (1956) per subire un controllo.

⁷³ Così G. DE FRANCISCI GERBINO, *L'attività* cit., loc. cit., p. 137.

Ancora una volta si arrecava un *vulnus* al principio di autoimposizione⁷⁴ e si sacrificava una garanzia trascurata e pretermessa da coloro per i quali "il potere finanziario non è che il potere di imperio di cui lo Stato si serve per l'acquisto e l'uso dei mezzi materiali occorrenti all'appagamento dei bisogni collettivi"⁷⁵.

Non a caso De Viti, polemizzando contro i giuristi che consideravano la sovranità dello Stato come fondamento delle imposte, osservò che lo Stato etico e giuridico rientra nelle costruzioni che "furono (e sono) sempre nella storia il travestimento pseudo-scientifico di una verità più semplice e diretta, che, cioè, la ripartizione delle imposte è fatta dalla classe dominante ... nel suo proprio interesse".⁷⁶

In buona sostanza, l'uso e l'abuso del decreto-legge, cui si assistette per tutti gli anni '90, non solo sacrificarono il dibattito parlamentare, non solo valorizzarono soprattutto la volontà del governo e della burocrazia, ma sopirono, anche, l'effettivo riscontro della produttività delle spese pubbliche.

10. L'AFFIEVOLIMENTO DEL PRINCIPIO ANGLOSASSONE "NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION" NEL QUADRO DELLA SCARSA RILEVANZA DELLO STATUTO ALBERTINO

Espropriata la Camera del suo esclusivo potere di imporre i tributi, o comunque fortemente ridimensionatolo,⁷⁷ inesorabilmente scemò l'influenza, su quel rapporto, dei principi voluti e dettati dallo Statuto albertino. In *primis*, ne uscì stravolto lo stesso disposto dell'art. 30 ("Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalla Camera e sanzionato dal Re") che, al di là degli omaggi verbali, nei fatti si allontanò sempre di più dalla sua matrice anglosassone.

E se ciò accadde fu anche perché, da un lato, scarso era l'interesse complessivo per lo Statuto e dall'altro il concetto di costituzione nel continente europeo subì, sul finire dell'Ottocento, una profonda modificazione.

⁷⁴ Si veda L. BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, Cedam, 1957, p. 190 sgg.

⁷⁵ G. DE FRANCISCI GERBINO, *L'attività cit.*, loc. cit., p. 35.

⁷⁶ A. CARDINI, *Antonio De Viti de Marco cit.*, pp. 375-376.

⁷⁷ Era un segno, anche questo, dell'appartenenza dell'Italia alla tradizione 'étatiste' in contrapposizione a quella anglosassone della 'sovereignty of Parliament' e della 'supremacy of the Common Law Courts' (si veda S. CASSESE, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, I, p. 97).

Quanto al primo profilo lo Statuto, nel volgere dei decenni post-unitari, non riuscì a conservare e a consolidare il proprio prestigio.

Esso, contestato dai radicali e dai socialisti, oggetto di una dura polemica antigovernativa da parte dei cattolici intransigenti, non sembrava godere di un grande fascino e prestigio neppure negli ambienti moderati e ufficiali⁷⁸ quando, nel 1898, ne fu celebrato il suo cinquantesimo anniversario.

E la sua stessa festa lasciava tradizionalmente in ombra le istituzioni rappresentative mentre convergeva sull'immagine del monarca.

Mettere la Costituzione al centro della scena non sarebbe stato impossibile, ma in Italia niente di tutto ciò accadde.

Da un lato fu la ricorrenza del XX Settembre, assai più della festa dello Statuto a tradurre sul piano delle gerarchie simboliche quella che è stata definita la "legittimazione carismatica rivoluzionaria" del nuovo Stato.⁷⁹

Dall'altro, nella festa dello Statuto, era la rappresentanza della nazione in armi che non sfilava più sotto le bandiere dinastiche ma sotto il tricolore nazionale ... e la parata militare aveva soprattutto il compito di rinviare in modo immediato a quello che fu il vero e proprio mito fondante dello Stato unitario: le guerre d'indipendenza.⁸⁰

E "nella parata come in tutte le feste dello Statuto, il sovrano è al centro del rituale, così come nella realtà costituzionale egli costituisce il centro dello Stato".⁸¹

E così fu anche nel 1898, quando in Campidoglio, si tenne la celebrazione del cinquantesimo anniversario dello Statuto, anticipato quell'anno dalla prima domenica di giugno al 4 marzo.

All'omaggio al sovrano, da parte del Parlamento e dei Sindaci di tutta Italia, seguirono una grandiosa rivista militare e un grosso banchetto e ancora una volta il monarca pose se stesso, e solo se stesso, come garante della generale volontà unitaria esaltata in Roma capitale:

L'unione indissolubile della mia casa, disse Umberto, con le sorti del popolo, fondata sulla concordia delle idee e dei propositi, invigorita dalle sventure e dalle glorie, sarà il più sicuro presidio della patria italiana.⁸²

⁷⁸ Si veda M. BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore* cit., p. 306 sgg.

⁷⁹ Così P. POMBENI, *Autorità sociale e potere politico nell'Italia contemporanea*, Venezia, Marsilio, 1993, p. 25.

⁸⁰ I. PORCIANI, *La festa della nazione. Rappresentazione dello Stato e spazi sociali nell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 66.

⁸¹ I. PORCIANI, *La festa della nazione* cit., p. 143.

⁸² Così il «Corriere della Sera» del 5-6 marzo 1898.

11. L'OFFUSCAMENTO DEL RUOLO DELLA COSTITUZIONE QUALE CARTA DEI DIRITTI E DELLA FUNZIONE GARANTISTA DELLA CAMERA

Negli stessi anni, ecco il secondo profilo, fu completamente abbandonata la concezione della Costituzione come deposito storico di esperienze, di tradizioni e si affermò, invece, l'opinione per cui ogni costituzione è un atto di volontà che si esprime in un documento scritto, in una Carta.

Nella concezione della Costituzione come atto di volontà e di creazione delle istituzioni non v'era più – se non in senso puramente metaforico – l'idea che la Costituzione fosse un fatto finalizzato alla tutela e all'equilibrio tra interessi materiali divergenti, che essa fosse, per dirla con Nicola Matteucci, un argine a difesa delle libertà individuali e non uno strumento tecnico di organizzazione dello Stato.

Possiamo dire che nel continente europeo non vi è più un'idea 'contrattuale' di costituzione. Si affermano, invece, la supremazia di un'istanza politica su tutte le altre e l'opinione che la costituzione sia la mera estrinsecazione delle modalità di azione del potere politico.⁸³

Onde – conclude lo stesso Rebuffa – “la costituzione offusca il suo ruolo di carta dei diritti per assumere quello di descrizione dell'ordine istituzionale: essa riflette l'ordine politico e soltanto il buon funzionamento di questo può garantire anche la tutela delle posizioni soggettive”.⁸⁴

Per dirla in breve, sulle orme della scuola giuridica tedesca e dell'insegnamento di Orlando, “alla dottrina della Costituzione come fatto reciprocamente obbligante si venivano ora a sostituire questioni di dottrina dello Stato”.⁸⁵ La Costituzione era intesa come norma ordinativa dei poteri e delle regole di condotta e non come norma fondamentale disciplinante i valori da tutelare e i fini da perseguire.

Alla luce di queste pur brevi considerazioni è facile comprendere quanto minoritarie fossero le posizioni che consideravano sempre

lo Statuto come un limite non valicabile in direzione del passato, ma contemporaneamente anche come una linea dalla quale partire per costruire, al di là dello Statuto medesimo, la Costituzione dello Stato liberale, alla ricerca di un sostanziale ordine costituzionale capace di determinare e continuamente alimentare la vita delle istituzioni.⁸⁶

⁸³ Così G. REBUFFA, *Costituzioni e costituzionalismi*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 49-52.

⁸⁴ Così *ivi*, p. 54.

⁸⁵ F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti* cit., in *Storia d'Italia*, 3, cit., p. 6.

⁸⁶ Così M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arco-*

Era questo l'ambizioso disegno di Arcoleo il cui

costante richiamo al modello costituzionale inglese, al modello di diritto comune, lungi dal rappresentare, come in Bonghi e in altri, un puro strumento di polemica contro il parlamentarismo, è in realtà direttamente produttivo della costante ricerca di una Costituzione che possa imporsi sulla volontà dei singoli poteri dello Stato.

Ma al riguardo pronta e immediata fu la risposta di Orlando, critica nei confronti di chi "come Arcoleo propugnava l'introduzione di meccanismi di garanzia della inviolabilità di quell'ordine":⁸⁷ contestò addirittura che la materia costituzionale potesse trovare completa sistemazione in una carta costituzionale, ammise, quindi, la possibilità di un concorso di fonti nella materia medesima e si affidò ancora al convincimento che anche la legge ordinaria fosse idonea a conformarsi alla natura delle cose e, per il gioco dei pesi e dei contrappesi politici, fosse atta a garantire dall'adozione di provvedimenti iniqui o ingiusti.⁸⁸

Di fatto, minoritaria rimase la posizione di chi, negli ultimi lustri del secolo scorso, tentò di impedire al diritto costituzionale di isolarsi sul versante giuridico statuale, di divenire, come in Germania, pura tecnica di sistemazione delle forme di manifestazione della volontà dello Stato sovrano.

E sempre di più ci si allontanò dalla matrice e dall'esperienza anglosassone.

Stretta era, invece, nell'ordinamento inglese, la connessione tra proprietà e libertà civile e concependosi la tutela della prima come garanzia della seconda, se ne ricavava non solo l'assunto che l'imposizione tributaria non poteva avere luogo senza la legge come statuiva la maggior parte delle Costituzioni dell'Ottocento liberale.⁸⁹

In una situazione istituzionale fondata sull'autonomia riconosciuta alla società civile, considerata come insieme di individui titolari di diritti e refrattaria a essere impersonificata in una entità superiore, il principio della autoimposizione era costruito sul rovesciamento dei presupposti concettuali della dottrina tedesca della autolimitazione dello Stato.

leo, estratto dal volume *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 38.

⁸⁷ Così M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato* cit., pp. 376 e 380.

⁸⁸ Si veda E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, Torino, 1890, X, p. 917 sgg.

⁸⁹ In questo senso si veda F. LIEBER, *La libertà civile e l'autogoverno*, in *Biblioteca di scienze politiche*, diretta da A. Brunialti, Torino, UTET, 1890, V, p. 182 sgg.

Questo rovesciamento dei termini della relazione libertà-autorità evidenzia, così, nella differenza con la teoria tedesca dei diritti pubblici soggettivi, la reale portata del principio di autoimposizione, per effetto del quale la legge tributaria rilevava come autolimitazione dell'individuo titolare dei diritti di libertà e di proprietà, piuttosto che come autolimitazione dello Stato già titolare di un diritto ('naturale') di imposizione.⁹⁰

L'art. 30 dello Statuto

si riannoda – si scriveva – alla sana consuetudine inglese per cui l'iniziativa in materia finanziaria spetta solo alla corona:⁹¹ norma che ha un fondamento storico in quanto discende appunto dalla pratica antica delle assemblee convocate dal re per la richiesta di sussidi ma che ha un grande valore pratico (se rigidamente osservata) in quanto tende a prevenire la facile tendenza delle Assemblee legislative a largheggiare nelle spese per ragioni elettorali.⁹²

“Purtroppo quel precetto, scriverà anni dopo Maranini, non fu affatto osservato”⁹³ perché prevalse una diversa lettura in sintonia con le teoriche ricordate.

Quando, sul finire del secolo decimonono, si chiedeva la ragione dell'uso di quella particolare espressione (“consentito dalla Camere e sanzionato dal re” in luogo di quelle più diffuse nello stesso Statuto “stabilito dalla legge”) si rispondeva che

ciò era dipeso dal fatto che si era voluto conservare *un ricordo* dell'antica funzione dei privati di consentire i sussidi richiesti dal re, funzione dalla quale prende le mosse l'evoluzione dello Stato assoluto verso le moderne forme costituzionali.⁹⁴

Mentre “in Inghilterra – sono ancora parole di Cammeo – il principio che nessuna entrata degli enti pubblici può essere riscossa se non in virtù di legge – ... si giustifica con l'intento di evitare che l'amministrazione e in particolare il

⁹⁰ Così L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 21 sgg.

⁹¹ Nella letteratura inglese si veda D. CHALMERS – C. ASQUITH, *Outlines of constitutional law*, London, 1925, p. 14 sgg.

⁹² Così E. ARDUINO, *La competenza del Parlamento in materia di bilancio*, «La Riforma Sociale», anno V, VIII, 1898, p. 785 sgg. e spec. 898 sgg. (lavoro eseguito nel Laboratorio d'economia politica Cognetti De Martiis) e *ivi* l'affermazione che “non perciò devesi credere che nell'Inghilterra i deputati non abbiano il mezzo di provvedere al soddisfacimento degli interessi legittimi dei propri rappresentati” (*ivi*, p. 901).

⁹³ Così G. MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926, pp. 197-198.

⁹⁴ Così F. CAMMEO, *Le tasse e la loro costituzionalità*, «Giurisprudenza italiana», IV, 1899, colonna 193 sgg. e spec. 207.

governo abbia a sua disposizione risorse economiche che lo rendono indipendente dal parlamento e lo pongono in grado di esercitare il potere senza il continuo suo concorso” ... invece, una regola uguale non impera negli stati costituzionali del continente e in particolare nell’art. 30 della nostra Costituzione per il quale “ci sembra evidente che si ha riguardo soltanto al principio più volte ricordato, che ogni coercizione sui beni deve emanare dalla legge”.⁹⁵

Andò perduta la funzione garantista della Camera, che avrebbe dovuto porsi quale tutore delle posizioni soggettive dei contribuenti, quale garante della giustizia e della equità delle determinazioni del governo, dei ministri e della burocrazia, insomma, per dirla col De Viti e in termini moderni, quale tutore della società civile.

E non poche furono le ricadute dell’allontanamento dalla tradizione anglosassone (dell’autoimposizione) sulla quotidiana applicazione delle imposte.

Difatti

mentre nel sistema anglosassone l’impugnazione giudiziale sospendeva l’esecuzione, nell’ordinamento italiano esisteva la regola del ‘solve et repete’; la Corte di Cassazione accoglieva l’interpretazione in *dubio pro fisco*; si era instaurata la prassi dei decreti legge tributari, giustificati dal presupposto della necessità finanziaria e della discrezionalità politica; la competenza dell’autorità giudiziaria in materia tributaria era giustificata in base alla teoria dell’attribuzione di ‘speciale titolo’ e non in forza del criterio generale della sussistenza di un diritto soggettivo del cittadino; le questioni in materia di imposte “per loro naturale indole” non potevano essere inquadrate nell’ambito dei diritti civili, in quanto attinenti “alla struttura organica dello Stato” (Vacchelli) ad un ambito in cui il cittadino “era considerato non come singolo, ma come contribuente” (Ricca-Salerno).⁹⁶

12. LA SORDINA SUL CRITERIO DI RIPARTIZIONE DEI TRIBUTI “TRA I REGNICOLI IN PROPORZIONE DEI PROPRI AVERI”

Nella prospettiva delineata ci si allontanò dello Statuto non solo sul fronte dell’autoimposizione (art. 30), ma anche sul diverso fronte per il quale “Essi, i regnicoli, contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato” (così statuiva l’art. 25 dello Statuto).

⁹⁵ Così F. CAMMEO, *Le tasse* cit., loc. cit., colonne 207-208.

⁹⁶ Così E. DE MITA, *Il diritto tributario tra diritto comune e principi costituzionali*, «Jus», 1997, p. 33 dell’estratto e spec. pp. 35-36.

Il dovere tributario, fondato direttamente sul rapporto di soggezione che si riteneva legasse l'individuo allo Stato,⁹⁷ e quindi ricondotto al dovere di obbedienza del suddito,⁹⁸ assunse una marcata valenza statalistica in quanto la connotazione che qualificava, sul lato attivo, il potere impositivo dello Stato, ridondava, nello stesso modo, sul lato passivo, nella definizione del dovere stesso.

Chi negava "ogni valore giuridico alla teoria della correlazione tra diritti e doveri"⁹⁹ non poteva "trattare l'obbligo di pagare le imposte come la contropartita di ricevere servizi pubblici"¹⁰⁰ e conseguentemente non era propenso a valorizzare le impostazioni per le quali la teoria dell'imposta si traduce "nella ricerca del prezzo che *ogni cittadino* paga allo Stato per coprire la quota parte del costo dei servizi pubblici generali che egli consumerà".¹⁰¹

Consequente fu minore l'attenzione per quella parte della norma statutaria che, mancando nei servizi pubblici generali la domanda individuale, assumeva 'gli averi' (il reddito, il patrimonio) come indice, indiretto, della loro domanda.

L'adesione incondizionata alle teorie per le quali il tributo si sarebbe fondato solo sul potere di imporre dello Stato e sarebbe stato insito nel fatto stesso della sua esistenza, comportò scarsa attenzione per i principi di giustizia tributaria relegati nell'ambito del metagiuridico.

Se i tributi erano mezzi di cui si aveva bisogno, non "prezzi pagati da ciascuno" non era necessario vagliarne la giustezza e l'equa ripartizione in relazione alle timide ma esistenti indicazioni statutarie.

Anzi ci si trincerò dietro una lettura solo formale e superata dell'art. 25 dello Statuto mentre, da decenni, non solo gli economisti consideravano l'imposta progressiva come correttivo delle disuguaglianze indotte dall'imposizione indiretta sui consumi,¹⁰² ma la maggior parte dei giuristi aveva espresso l'avviso che una eventuale imposta progressiva non avrebbe violato né la lettera né lo spirito dello stesso art. 25.¹⁰³

⁹⁷ Si veda C.F. GERBER, *Lineamenti* cit., p. 132.

⁹⁸ V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo. Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo* cit., I, p. 34.

⁹⁹ Così S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, in *Primo trattato completo* cit., I, il quale negando "ogni valore giuridico alla teoria della correlazione tra diritti e doveri" e richiamando il Gerber osservava come nello *status subiectionis* i cittadini diventino "soggetti non già di diritti ma di doveri" (p. 48 e p. 155).

¹⁰⁰ Sono parole, citate, di A. De Viti de Marco.

¹⁰¹ Sono ancora parole di A. De Viti de Marco.

¹⁰² Si veda M. PESCATORE, *La logica delle imposte* cit., p. 17 e sgg., ma anche G. RICCA SALERNO, *L'imposta progressiva secondo alcune recenti dottrine tedesche*, «Giornale degli economisti», Padova, 1878.

¹⁰³ Si veda *retro* al cap. sesto.

Del resto anche Sella,¹⁰⁴ anche Minghetti sapevano che “codesta proporzione dell'imposta, se si guarda nei suoi effetti, torna più grave a chi meno ha di quello che sia al più abbiente, onde per giustificare l'apparente uguaglianza uopo è che sia temperata dalla progressione”,¹⁰⁵ tant'è che, nel 1868 (lo stesso anno del 'macinato') contribuirono a istituire un tributo personale e prudentemente progressivo, quale era l'imposta comunale di famiglia¹⁰⁶ e, nel 1864, all'interno della ricchezza mobile attuarono la discriminazione qualitativa dei redditi ed esentarono da tributo le quote minime.

Non a caso scomparvero gli ampi dibattiti fiscali svoltisi alla Camera in occasione dell'istituzione dell'imposta di ricchezza mobile (1864), della approvazione della tassa sul macinato (1868), e, seppure con una progettazione meno ampia, anche della perequazione del tributo fondiario (1885-1886), tutte occasioni nelle quali lo specifico problema fu affrontato in una prospettiva attenta all'equità complessiva del sistema e nelle quali, non a caso, si discusse dei rapporti tra imposizione diretta e indiretta, di proporzionalità e di progressività, di personalità e di realtà avanzando anche concreti progetti.

E altrettanto significativamente non si procedette neppure alla correzione dei difetti delle tre grandi imposte sui redditi dalla quale sarebbero derivati più cospicui gettiti e una maggiore equità.¹⁰⁷

13. LE POSSIBILI ALTERNATIVE PER UNA MAGGIORE EQUITÀ FISCALE E PER UN PIÙ VASTO CONSENSO

Nel concreto, se, per anni, quando le possibilità di bilancio si scontrarono con gli obiettivi della politica estera, africana e quindi militare, Crispi o fuggì per la tangente o utilizzò, sistematicamente, il tasto del patriottismo, della retorica,¹⁰⁸ ai suoi successori la sindrome dell'accerchiamento impedì di ragionare e di sfruttare gli spazi che una pur difficile situazione consentiva.

Con riguardo alle spese militari sarebbe stato sufficiente muoversi fra i diversi e contrapposti interessi perché il loro vigoroso contenimento, in aree im-

¹⁰⁴ Si veda Q. SELLA, nella sua *Relazione al progetto di legge per una imposta sui redditi di ricchezza mobile*, presentata alla Camera il 18 novembre 1862.

¹⁰⁵ Così M. MINGHETTI, *Dell'ordinamento delle imposte dirette in Italia*, «Nuova Antologia», fasc. 10, 1869, p. 137.

¹⁰⁶ Si veda *retro* al cap. terzo e *amplius* G. MARONGIU, *Alle radici* cit., p. 399 sgg.

¹⁰⁷ Si veda *retro* al par. 3.

¹⁰⁸ Per l'una o l'altra scelta si vedano le numerose indicazioni *retro* al capo sesto e G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 341-343 e pp. 501-502.

portantissime del paese, quale quella milanese e lombarda, non interessava solo i ceti e i partiti popolari.

Invece, se crollarono le spese per la colonia eritrea,¹⁰⁹ non diminuirono quelle militari vere e proprie, per l'esercito e la marina, che, anzi, aumentarono negli esercizi successivi ad Adua.¹¹⁰ E anche ad ammetterne la produttività, perché "si tradussero parzialmente in commesse per l'industria e sollecitarono il sorgere di nuovi rami produttivi per beni di utilizzazione bellica",¹¹¹ in un bilancio pubblico tiratissimo, ben al di là delle effettive possibilità economiche del paese,¹¹² si sarebbe potuto mediare tra l'immobilismo assoluto e i trenta milioni di incremento concessi alle spese militari in due anni.¹¹³ E il frutto della mediazione avrebbe potuto essere speso o sul fronte di alternative sacrificatissime, si pensi alla pubblica istruzione depressa a tutti i livelli nell'Italia meridionale¹¹⁴ o su quello delle riforme fiscali, ripetutamente promesse ma mai attuate, neppure le più indilazionabili e le più semplici.

Con riguardo a queste seconde, invece, a fronte degli intervenuti miglioramenti nei saldi del bilancio, Rudinì, Pelloux e i loro ministri delle finanze e del tesoro finsero di ignorarli e, quando ciò non fu più possibile, si trincerarono dietro il *refrain* che non bastava il raggiunto pareggio ma che occorreva rinviare ogni riforma al momento in cui esso fosse saldamente e durevolmente consolidato.

E dire che lo spostamento di una cinquantina di milioni di entrate avrebbe consentito di abolire del tutto i 'dazi' di consumo sui farinacei e di aprire almeno una parte dei Comuni chiusi o, in alternativa, di eliminare completamente i 'dazi' governativi interni. Al mancato gettito si sarebbe potuto prov-

¹⁰⁹ Dai 123 milioni del 1895-96 ai 9,8 milioni del 1898-99.

¹¹⁰ Le spese militari scesero a 326 milioni nel 1896-97 (rispetto ai 330 dell'esercizio antecedente) ma risalirono a 354 nel 1897-98 e si fermarono a 353 nel 1898-99.

¹¹¹ Così R. TREMELLONI, *Cent'anni dell'industria italiana 1861-1961*, in *L'economia italiana* cit., p. 187 sgg. e spec. 229 per il quale, però, esse "rappresentarono anche un grave ostacolo alla formazione di un sistema industriale sano e contribuirono ad esasperare fenomeni di combinazioni verticali non economiche".

¹¹² Si constatò, proprio negli anni in questione, che l'Italia per spendere in proporzione della propria ricchezza quanto l'Inghilterra spendeva in relazione alla propria, avrebbe dovuto destinare alla spesa pubblica totale solo 473 milioni, per spendere quanto la Francia 847 milioni e per spendere quando gli Stati Uniti 336 milioni (si veda A. ZORLI, *I dati di fatto della Scienza dei tributi*, 1897, p. 152; conformi i calcoli di A. CANOVANI, *L'Italia presente e i suoi problemi*, Roma, 1898, p. 33 sgg.).

¹¹³ Con riguardo alle spese per la difesa militare e per la guerra, si scrive oggi "... anche se ad esse può attribuirsi la funzione di avere sostenuto il sorgere e l'affermarsi di buona parte dell'industria pesante italiana, non si può tuttavia negare che il loro peso appare piuttosto elevato per una economia ancora arretrata quale era quella italiana": così A. PEDONE, *Il bilancio dello Stato*, in *Lo sviluppo economico in Italia*, a cura di G. Fuà, 3 voll., Milano, F. Angeli, 1969-81, II, p. 217.

¹¹⁴ Si veda F.S. NITTI, *Nord e Sud* cit., pp. 531-539.

vedere con un più contenuto aumento delle spese militari e con una variegata strumentazione che avrebbe potuto destreggiarsi tra il principio del beneficio (i contributi di miglioria) e quello di solidarietà e, quanto al secondo, giovare di qualche non sconvolgente, ma significativa riforma (una contenuta progressività della sola imposta di successione, secondo il progetto di Giolitti, avrebbe reso venti milioni) e giocare sui contrapposti interessi degli stessi ceti possidenti: i proprietari di immobili temevano le sovraimposte fondiarie e la tassa sul valore locativo e assai meno l'imposta di famiglia sgradita, invece, alla nuova ricchezza mobiliare che alla finanza locale poco o nulla contribuiva.

Insomma, ancora una volta, una maggiore attenzione per il 'regnicolo contribuente' avrebbe giovato alla rottura dell'accerchiamento di chi accerchiato si sentiva e non sarebbe stata confliggente né con il progetto di Stato rimasto minoritario e soccombente né con quello che era prevalso e che, quindi, avrebbe dovuto essere irrobustito.

Invece un secolo si chiudeva e uno nuovo si apriva avendo al centro tutta la questione fiscale e non a caso il nuovo Re prometteva la riforma tributaria 'anche nelle caserme',¹¹⁵ perché non erano state fatte né le scelte volte a realizzare uno Stato più forte e più equo, né quelle intese a garantire, anche sul versante fiscale, un più equilibrato rapporto fra Stato e comunità locali, fra libertà e società.

Lo scrisse, con la consueta incisività, Luigi Einaudi, illustrando il possibile programma economico di un partito liberale: esso

giovandosi del momento presente in cui una nuova onda di prosperità sembra percorrere l'Italia e giovandosi delle sue stesse riforme rivolte all'aumento della ricchezza sociale, potrà senza timore intraprendere un'opera simile a quella che è stata compiuta dal partito liberale inglese nella prima metà del presente secolo: la riduzione delle aliquote tributarie e la trasformazione graduale delle imposte.¹¹⁶

Lo enunciò Zanardelli, nelle dichiarazioni programmatiche del 7 marzo 1901, che "il campo in cui più imprecisa e urgente si presenta la politica riformatrice è quello della ripartizione delle pubbliche imposte".¹¹⁷

Certo era un compito difficile perché non poca pubblicistica politica degli anni torbidi intorno alla fine del secolo – gli anni di Adua, degli scandali ban-

¹¹⁵ Così in una lettera del 2 settembre 1900 di Rosano a Giolitti in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 405.

¹¹⁶ Così L. EINAUDI, *Il programma economico del partito liberale*, in *Cronache economiche e politiche* cit., I, pp. 161-162.

¹¹⁷ G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 452-476.

cari, delle sanguinose repressioni dei moti milanesi – era pessimista sulle sorti del paese, scettica sulle sue capacità civili, acerbamente polemica nei confronti del sistema parlamentare.

L'enunciazione di Zanardelli era, quindi, una speranza per il futuro e soprattutto poteva essere il programma di un nuovo governo, perché, della graduale trasformazione tributaria, promessa da anni, non v'era traccia ancorché le possibili scelte modernizzatrici, in materia fiscale, non contrastassero con i principi liberali.

INDICE DEI NOMI

Abrate Mario, 375
 Acciarito Pietro, 349n, 351n
 Addis Saba Monica, 391n
 Adomi Daniela, 377n
 Agnelli, famiglia, 375
 Agnini Gregorio, 301n
 Alatri Paolo, 142n, 232n, 276n, 372n
 Albertario Davide don, 369, 390
 Albertini Luigi, 421n
 Aleotti Alessandro, 40n
 Alessio Giulio, 32n, 49n, 96n, 139n, 212n,
 214n, 283n, 290, 290n, 291n, 304, 304n,
 359n, 435n
 Alfani Augusto, 197
 Alfassio Grimaldi Ugoberto, 344n, 373n, 407n
 Alfieri Carlo Alberto, 113
 Aliberti Giovanni, 11n, 358n
 Allegretti Umberto, 447n, 448n
 Allievo Giuseppe, 197
 Alula ras d'Etiopia, 202
 Amari Michele, 52
 Amatucci Andrea, 446n
 Anelli Luigi, xvi
 Angiulli Andrea, 197, 250
 Antonelli Pietro, 248, 252
 Antonetti Nicola, 342n,
 Antoni Carlo, xvi
 Antonini Luca, 453n
 Anzilotti Antonio, xviii
 Aquarone Alberto, 52n, 72n, 279n, 357n,
 Ara Angelo, 129n
 Arangio Ruiz Gaetano, 262, 262n, 343, 343n
 Arbib Edoardo, 41n, 403n
 Arcari P.M., 212n
 Arcoleo Giorgio, 180n, 182, 238, 238n, 341,
 452
 Arduino Ettore, 453n
 Are Giuseppe, 46n, 60n, 99n, 101n, 218n,
 328n, 333n, 398n
 Arfè Gaetano, 373n
 Artom Angelo, 88n
 Artom Ernesto, 88n

Artom Isacco, 88n,
 Asinari di San Marzano Alessandro, 248
 Asproni Giorgio, 67n
 Asquith Cyril, 453n
 Asselain Jean Charles, 215n,
 Astuti Giuseppe, 26n, 94n, 148n
 Audiffredi Giovanni, 55n
 Avagliano Lucio, 99n
 Azeglio (Taparelli d') Massimo, 4n
 Azimonti Carlo, 325n
 Azimonti Eugenio, 24n

Baccarini Alfredo, 174n, 185, 185n, 195, 235,
 256n
 Baccelli Guido, 403
 Badaloni Nicola, 277n, 325n, 371
 Bairati Pietro, 376n
 Bakunin Michail, 109, 110, 110n
 Balbo Cesare, 7n
 Baldissera Antonio, 252
 Balfour M., 245n
 Balletta Francesco, 68n
 Ballini Pierluigi, 119n, 166n, 183n, 188n,
 333n, 338n, 389n, 419n, 420n
 Banti Alberto M., 253n
 Baratieri Oreste, 271n, 277, 316n
 Barazzuoli Augusto, 275
 Barbagallo Francesco, 25n, 239n, 321n, 349n,
 451n
 Barbagli Marzio, 23n
 Barbato Nicola, 277, 278, 332n
 Barberis Corrado, 45n, 318n, 325n
 Barberis Walter, 9n
 Barbieri Antonio, 435n
 Bariè Ottavio, 367n, 368n,
 Barile Laura, 315n
 Barile Paolo, 396n, 409n
 Barone Emilio, 150, 150n, 153n, 300n
 Barone Giuseppe, 273n, 394n
 Baroni Angelo, 173n
 Barrère Camille, 362n, 388
 Barres Maurice F., 317n

- Barsanti Pietro, 170
 Bartholini Luigi, 449n
 Bartocci Enzo, 354n
 Barucci Piero, 44n
 Bastogi Pietro, 33, 39, 41, 42, 47, 48, 49, 113, 123, 148
 Bava Beccaris Fiorenzo, 347n, 367, 369
 Bedeschi Giuseppe M., 335n
 Bedeschi Lorenzo, 378n
 Belardinelli Mario, 331n, 341n, 348n, 351n, 352n, 354n, 363n, 383n, 450n
 Beloff Max, 161n
 Benda Julien, 146
 Bentham Jeremy, 181n
 Berchet Giovanni, 8
 Bernardino Anselmo, 136n
 Berselli Aldo, 2n, 63n, 87, 110n, 117n, 123n, 126n
 Bertani Agostino, 64n, 85n, 169, 186, 186n, 195, 210, 213n, 229, 230, 230n
 Bertesi Alfredo, 391
 Berti Domenico, 186
 Berti Giuseppe, 7n
 Bertoldi Silvio, 420n
 Bertolè Viale Ettore, 204
 Bertolini Pietro, 270, 334n
 Besozzi, generale, 374
 Besso Marco, 21n
 Betocchi Alessandro, 139n
 Bevilacqua Piero, 16n, 414n
 Biancheri Giuseppe, 364
 Bianchi Celestino, 113
 Bianchi Nicomede, xvi
 Bibra conte, 97
 Bigatti Giorgio, 377n
 Bignami Enrico, 110
 Bismarck Schönhausen von Otto, 215, 242, 243
 Bissolati Leonida, 341n, 368, 407, 418, 425
 Bizzoni Achille, 315
 Blanc Alberto, 336n
 Bluntschli Johann Kaspar, 445, 446n
 Bobbio Norberto, 12n, 30n
 Boccardo Gerolamo, 69n
 Bodio Luigi, 99, 318n
 Böhm-Bawerk Eugen von, 294n
 Bolton King Henry, xvi, 11n, 315n
 Bonaparte Giuseppe, 55
 Bon Compagni di Mombello Carlo, 51, 88, 135
 Bondonio Piervincenzo, 156n
 Bonelli Franco, xix, 338n
 Bonfadini Romualdo, 262
 Bonghi Ruggero, 10n, 27, 42, 42n, 59, 67, 67n, 76n, 81, 85n, 105, 114, 146, 146n, 179, 179n, 184, 184n, 205n, 231, 251, 261, 262, 452
 Bonomi Ivano, 96, 125n, 250n, 288n, 358n, 361n, 378n, 410n, 416n
 Borgatta Gino, 151n
 Borgatti Francesco, 75, 76
 Borromeo Guido, 52
 Bosco Grimaldi Rosario, 277, 278, 332n
 Boselli Paolo, 194n, 251, 275, 403, 412, 415, 416
 Bourgin George, xviii
 Bozzetti Gherardo, 407n
 Bozzoni Gustavo, 348n
 Bracco Giuseppe, 67n
 Branca Ascanio, 211, 243, 339, 339n, 348, 350, 353, 381
 Bresci Gaetano, 420
 Briganti Alessandra, 7n, 320n
 Brin Benedetto, 203, 349n, 353, 380
 Brioschi Francesco, 216
 Brisson Eugène-Henry, 388
 Broglio Emilio, 58, 58n
 Brown Benjamin F., 213n, 329n
 Brunialti Attilio, 181n, 182n, 452n
 Bruno Giordano Filippo, 324n
 Bruschi Luciano, 122n
 Bulferetti Luigi, 149n, 291n
 Bülow Bernhard H.K. von, 336n
 Buonarroti Michelangelo, 9
 Busino Giovanni, 266n
 Cabella Cesare, 196
 Caccianiga Antonio, 174n
 Caetani di Sermoneta Gaetano, 333
 Cafagna Luciano, xviii, 7n, 16n, 23n, 98n, 133n, 254n, 334n, 372n, 375n, 377n, 413n
 Cafiero Carlo, 109, 110n
 Cafiero Salvatore, 23n
 Caianiello Vincenzo, 11n
 Cairoli Benedetto, 164, 169, 170, 174n, 185, 186, 194, 197n, 206, 230, 232, 235, 258
 Caizzi Bruno, 133n
 Calandra Pietro, 220n
 Calderoni Ugo, 44n, 246n
 Cambray-Digny Luigi Guglielmo, 80, 81, 81n, 93, 95, 113, 121n, 126, 150, 262, 363n, 387
 Cambray-Digny Tommaso, 405
 Camion Paul, 362n
 Cammarano Fulvio, 64n, 88n, 167n, 262n, 311n, 341n
 Cammeo Federico, 453, 453n, 454n
 Canavero Alfredo, 328n, 332n, 363n, 369n, 374n, 389n, 407n

- Candeloro Giorgio, xvi, xix, 7n, 40n, 85n, 234n, 274n, 397n,
 Canepa Giuseppe, 303n
 Canevaro Felice, 388
 Cannada Bartoli C., 69n
 Cannari Luigi, 20n
 Canonico Tancredi, 417
 Canovani Alfredo, 457n
 Cantelli Girolamo, 117
 Cantimori Delio, 43n
 Cantù Cesare, 114
 Capone Alfredo, 76n, 117n, 119n, 125n, 126n, 237n
 Cappellari Della Colomba G., 135n
 Capponi Gino, 113
 Caprivi Di Caprara Di Montecuccoli Georg Leo, 293n
 Capuana Luigi, 372
 Caracciolo Alberto, 25n, 116n, 174n, 198n, 210n, 254n, 375n
 Carano Donvito Giovanni, 36n, 37n, 82n, 158n, 199n, 256n, 285n
 Carbone Salvatore, 117n
 Carcano Paolo, 386, 395, 396, 420
 Cardini Antonio, 113n, 267n, 322n, 324n, 357n, 370n, 372n, 449n
 Carducci Giosuè, 110n, 237n, 316n
 Carlassare Lorenza, 262n
 Carmine Pietro, 281n, 333, 347, 382, 382n, 403n, 416
 Carnazza Sebastiano, 135n
 Carocci Giampiero, 107n, 119n, 143n, 158n, 165n, 196n, 211n, 220n, 228n, 229n
 Carraro, 391
 Carrubba Salvatore, 376n
 Carusi Paolo, 263n
 Casalis Bartolomeo, 119n
 Cassese Sabino, 2n, 31n, 96n, 445n, 449n
 Cassinis Giovanni Battista, 52
 Castellani Giovanni Battista, 82, 83n
 Castellano Giuseppe, 47n
 Castelli Michelangelo, 87n
 Castronovo Valerio, 64n, 374n
 Cataluccio Francesco, 336n
 Cattaneo Carlo, xvi, 134n, 186
 Cavalieri Enea, 119n
 Cavallaro Gabriella, 244n
 Cavalletto Alberto, 243
 Cavallini Filippo, 208
 Cavallotti Felice, 169, 174n, 187n, 260, 265, 308, 331, 334, 351, 353, 364, 365
 Cavour (Benso di) Camillo, xx, 1, 4, 5, 6, 10, 13, 13n, 26, 27, 29n, 32, 33, 34n, 35, 35n, 39, 40, 41, 43, 43n, 44, 52, 58, 65, 77, 79, 88, 102, 127, 148, 166, 189, 190
 Celli Angelo, 16n, 280n
 Celotto Alfonso, 396n
 Ceneri Giuseppe, 110n
 Cereseto Giovanni Battista, 138n, 139n
 Ceva Lucio, 316n
 Chabod Federico, xvi, 2n, 40n, 144, 144n, 146n, 188n, 200, 238, 238n, 323n, 324n
 Chalmers Dalzell, 453n
 Chelli Gaetano Carlo, 320n
 Chevalier Michel, 180n
 Chiala Luigi, 87n, 119n
 Chiarini Roberto, 230n
 Chimienti Pietro, 343
 Chimirri Bruno, 186, 427
 Chiri Salvatore, 20n
 Cialdini Enrico, 87
 Ciasca Raffaele, xviii
 Ciccotti Ettore, 24, 441n
 Cingani Gaetano, 57n
 Ciocca Pierluigi, 20, 207n, 255n
 Ciotti Giuseppe, 74n
 Cipolla Carlo Maria, 21n, 32n, 71n
 Cisotti Ludovico, 84n
 Ciuffoletti Zeffiro, 119n, 128n
 Clementini Paolo, 56n
 Cocco-Ortu Francesco, 353
 Codronchi Giovanni Angelo, 335
 Cognetti De Martis Salvatore, 453
 Colajanni Napoleone, 248, 248n, 270, 276n, 278, 315, 331, 334, 369, 369n, 370, 371, 371n, 377n, 391, 406
 Colapietra Raffaele, 356n, 366n
 Colombo Giuseppe, 18n, 46, 46n, 167, 168n, 262, 263, 265, 267, 287n, 328, 328n, 329n, 333, 347, 353, 374, 375, 375n, 380, 382, 382n, 384n, 404
 Colombo Paolo, 5n, 87n, 287n
 Conigliani Carlo Angelo, 300n, 303, 304n, 305n, 306, 306n, 307, 307n, 361, 361n, 438, 439n
 Contento Aldo, 376n
 Conti famiglia, 375
 Coppini Romano Paolo, 2n, 53n, 80n
 Coppino Michele, 108n, 115, 127, 203
 Coppola D'Anna Francesco, 155n, 221n
 Corbino Epicarmo, 21n, 140n, 222n, 327n, 363n
 Cordova Filippo, 38
 Corradini Enrico, 317n
 Correnti Cesare, 90, 91, 128, 169, 235
 Cortese Paolo, 38, 135n

- Cortesi Luigi, 325n, 426n
 Cosciani Cesare, 136n, 149n
 Cosmacini Giorgio, 318n
 Cossa Luigi, 113, 114, 115, 196, 196n, 234, 235n, 292n, 443, 443n
 Costa Andrea, 110, 110n, 187, 347, 368, 370, 370n, 391, 391n
 Cova Alberto, 71n
 Craig Albert M., 398n
 Crepas Nicola, 415n
 Crisculo Alfonso, 95n
 Crispi Francesco, 5n, 9n, 51n, 64, 64n, 89, 106, 129, 163, 164, 165n, 169, 171, 171n, 173n, 174, 185, 185n, 194, 195, 195n, 203, 204, 204n, 217, 218, 225, 228, 234, 234n, 235, 237, 238, 238n, 239, 239n, 240n, 241, 241n, 242, 242n, 243, 246, 247, 247n, 248, 248n, 249, 251, 252, 253, 255, 256, 256n, 257, 257n, 259, 260, 261, 261n, 262, 262n, 264, 266, 271, 271n, 272, 273, 273n, 274, 275, 276, 277, 278, 278n, 280, 280n, 281, 281n, 287, 307, 308, 309, 309n, 310, 311, 312, 313, 313n, 316, 317, 317n, 320, 322, 324, 324n, 327, 328, 328n, 329, 329n, 330, 331, 333, 335, 339, 342, 365, 381, 382, 398, 406, 411n, 431, 456
 Croce Benedetto, xvi, 4, 4n, 11n, 12n, 23n, 62n, 145n, 167n, 183n, 184, 186, 188n, 233, 233n, 239n, 256n, 316n, 320, 320n, 368n, 369, 369n, 397n, 398, 398n, 404n, 419, 419n
 Croce Elena, 103n
 Cuboni Giuseppe, 24n
 Cunningham William, 46n
 D'Albergo Ernesto, 152n, 291n
 D'Annunzio Gabriele, 232
 D'Antone Leandro, 413n
 D'Ideville Henry, 160n
 D'Ondes Reggio Vito, 111
 Da Pozzo Mario, 38n
 Dalla Volta Riccardo, 395, 441n
 Daneo Edoardo, 16n
 Dante Alighieri, 9, 65
 Davis John, 20n
 De Amicis Edmondo, 173n, 391
 De Andreis Luigi, 368, 391
 De Angelis Ernesto, 365n
 De Bernardi Alberto, 350n
 De Bord Teisserenc, 244
 De Cesare Carlo, 44n, 70n, 75n
 De Clementi Andreina, 414n
 De Felice Giuffrida Giuseppe, 270, 277, 278, 332n, 407
 De Fort Ester, 198n, 199n
 De Francisci Gerbino Giovanni, 447, 447n, 448n, 449n
 De Girardin Emile., 59n
 De La Rive William, 10
 De Luca Francesco, 105, 108n, 115, 169
 De Mattia Renato, 32n, 66n, 105n, 132n, 270n
 De Meis Angelo Camillo, 23
 De Mita Enrico, 454n
 De Nemour Dupont, 436n
 De Rosa Gabriele, 324n, 340n, 373n, 412n
 De Rosa Luigi, 338n
 De Ruggiero Guido, 3n, 11n, 13n, 242n
 De Sanctis Francesco, 22, 23, 62n, 79, 79n, 106, 107n, 108n, 115, 169, 174n
 De Stefani Alberto, 443n
 De Treitschke Enrico, 28n
 De Viti de Marco Antonio, 61, 61n, 217, 232, 249n, 274n, 279n, 284, 292n, 312, 324n, 339n, 350, 355n, 356, 356n, 360n, 363n, 371, 371n, 372, 376, 376n, 442, 443, 443n, 444n, 449, 454, 455n
 De Zerbi Rocco, 233, 317
 Decleva Enrico, 234n, 389n
 Degl'Innocenti Maurizio, 378n
 Del Bo Giuseppe, 110n
 Delcassé Théophile, 362n, 388n
 Della Rovere Alessandro, 52
 Depretis Agostino, 49n, 69, 72, 73n, 76, 103, 116, 119, 125, 126, 127, 128, 128n, 129, 150, 158, 158n, 164, 165, 168, 168n, 169, 170, 171, 172, 172n, 173, 173n, 174, 175, 177, 178, 180, 183, 185, 186, 186n, 187, 187n, 188, 189, 190, 191n, 192, 192n, 193, 194, 197, 198, 202, 203, 203n, 204, 204n, 206, 207, 208, 210, 211, 212n, 213, 217, 218, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 232, 234, 235, 237, 247, 253, 275, 310, 327, 330, 331, 431
 Deroulède Paul, 317n
 Di Broglio Ernesto, 438n
 Di Fiore Gigi, 28n
 Di Revel Ottavio, 34
 Dina Giacomo, 9, 119n
 D'Ondes Reggio Vito, 111
 Doria Marco, 17n, 295n
 Dorso Guido, 11n
 Dossi Carlo, 320n
 Dostoevskij Fëdor Michajlovič, 88

- Duby George, 181n, 244n, 388n
 Duggan Christopher, 256n
 Dumont Pierre Etienne, 181n
- Eckaus Richard S., 23n, 116n
 Edison Thomas Alva, 208n
- Einaudi Luigi, 35, 56n, 61n, 73, 73n, 129, 129n, 138, 138n, 150, 150n, 151n, 152n, 163n, 208n, 212n, 218, 275n, 280n, 288, 289n, 291n, 292n, 302n, 358, 359, 359n, 361n, 366n, 373, 388, 388n, 391, 428n, 432n, 433, 433n, 438, 438n, 441, 441n, 458, 458n
- Elia Leopoldo, 262n
 Elisabetta I, regina d'Inghilterra, 9
 Ellena Vittorio, 97, 99, 217, 221, 222, 222n, 243
 Engels Friedrich, 110n
 Errera Alberto, 132n, 141n, 223n
 Eych Erich, 193n, 215n
- Fairbank John K., 398n
 Fannini Vincenzo, 67n
 Fantoni Silvio, 441n
 Farini Domenico, 269, 269n, 317n, 329n, 330, 330n, 343, 343n, 347, 347n, 353n, 364, 381n, 386n, 396, 396n
 Farini Luigi Carlo, XVI, 30, 52
 Fauci Riccardo, 56n, 78n
 Favilli Paolo, 208n, 301n, 303n, 356n, 359n
 Federico II, re di Prussia, 9
 Felisini Daniela, 37n
 Fenoglio Pietro, 299n
 Ferdinando II di Borbone re delle Due Sicilie, 23
 Ferrara Francesco, 56, 70n, 77, 78, 81, 84, 84n, 113, 114, 129, 150, 160, 443
 Ferrari arcivescovo di Milano, 340
 Ferrari Giuseppe, xvi, 109, 300
 Ferraris Carlo F., 40n
 Ferraris Maggiorino, 182n, 350n, 357n, 441n
 Ferrero Emilio, 191
 Ferri Enrico, 425
 Ferri Franco, 62n
 Finali Gaspare, 38, 83n, 94, 103, 105, 261, 262, 335, 385
 Finzi Giuseppe, 104
 Fioravanti Maurizio, 451n, 452n
 Fiorentino Carlo M., 29n
 Firpo Massimo, 318n
 Fisher Herbert Albert Laurences, 234n
 Flenley Ralph, 245n
 Flora Federico, 179n, 286, 311n, 327n, 356n, 431n
- Fonzi Fausto, 253n, 287n, 312n, 328n
 Fornasari Massimo, 319n
 Forte Francesco, 38n, 147n, 156n
 Forti Eugenio, 115, 116n
 Forti Leone, 320n
 Fortis Alessandro, 110, 380
 Fortunato Giustino, 24n, 25, 36n, 37, 37n, 45, 45n, 114, 142, 153, 166, 166n, 170n, 188n, 189, 190, 190n, 191n, 196, 196n, 246n, 311n, 321n, 335, 419n, 431, 431n, 433n
- Foscolo Ugo, 8, 9
 Francesco Giuseppe, imperatore d'Austria, 103
 Francesco II di Borbone re delle Due Sicilie, 12, 28, 51n
 Franchetti Leopoldo, 23, 24n, 25, 26, 101n, 117, 118, 118n, 119n, 221n, 248
 Franchini Vittorio, 109n
 Francia Enrico, 377n
 Franzina Emilio, 414n
 Frezzi Romeo, 351, 351n
 Frosini Vittorio, 159n
 Fuà Giorgio, 286n, 457n
 Funaro Liana E., 370n
 Fusco Antonio Maria, 249n
- Gabelli Aristide, 197, 250
 Gabussi Giuseppe, xvi
 Gaeta Franco, 145n, 407n, 423n
 Gagliardo Lazzaro, 295, 297, 298, 299, 302, 304, 306, 345, 350
 Galante Garrone Alessandro, 64n, 265n, 332n
 Galanti Giuseppe Maria, 34
 Galasso Giuseppe, 13n, 23n, 25n, 142n, 414n
 Galeotti Gianluigi, 56n
 Galeotti Leopoldo, 14n, 32n, 54n, 56n, 59, 148, 148n, 161n
 Galeotti Ugo, 405n, 417n
 Galilei Galileo, 9, 56n
 Galliano Giuseppe, 310
 Gallo Nicolo, 353
 Ganci Salvatore Massimo, 187n, 279n
 Garelli Alessandro, 299n, 439, 439n, 446n
 Garibaldi Giuseppe, 27, 29, 29n, 51, 73, 79, 80, 87, 187, 237
 Garino Canina Attilio, 153n
 Garroni Camillo, 428
 Genala Francesco, 194, 204, 267
 Gerber Carl F., 444n, 455n
 Gerratana Valentino, 105n
 Gherardi Raffaella, 1n, 3n, 103n, 106n, 114n, 143n, 171n
 Ghindano Giuseppe, 441n

- Ghisalberti Carlo, 2n, 60n, 240n, 333n, 379n
 Ghisleri Arcangelo, 406, 414n
 Gianeri Enrico, 35n
 Giannini Massimo Severo., 2n, 377n
 Giannotti Paolo, 224n
 Gianturco Emanuele, 420
 Giarrizzo Giuseppe, 23n, 276n
 Gifuni Giovanni Battista, 203n, 404n
 Gliobianco Alfredo, 375n
 Ginzburg Rossi Doria Anna, 352n
 Gioli Gabrielle, 44n
 Giolitti Giovanni, 96, 96n, 160, 160n, 178, 178n, 179n, 182, 182n, 185, 186, 186n, 188n, 195n, 196n, 198n, 200n, 201, 201n, 221n, 225, 225n, 258, 258n, 259, 259n, 260, 260n, 261, 262, 262n, 263n, 265, 265n, 267, 268, 268n, 269, 269n, 270, 270n, 271, 271n, 272, 275, 284, 284n, 295, 295n, 296, 297, 298, 301, 306, 308, 319, 324, 325n, 332, 332n, 338, 344, 345, 346, 346n, 350, 351, 353, 353n, 354, 360, 360n, 364, 369, 369n, 374n, 378, 379, 380, 383n, 385, 386, 392, 393, 393n, 396n, 397, 398, 399, 400, 401n, 402, 402n, 403, 403n, 406, 406n, 408, 408n, 409, 409n, 410, 410n, 411, 411n, 412n, 416, 416n, 417, 417n, 418, 420, 422n, 424, 424n, 425, 425n, 426, 426n, 427, 428, 429, 430, 430n, 437, 437n, 441, 447, 448, 448n, 458, 458n
 Giovanelli Edoardo, 379, 402, 402n
 Giovanni, imperatore d'Etiopia, 248, 252
 Giretti Edoardo, 373
 Giuntini Andrea, 377n
 Giusti Luciana, 398n
 Gladstone William Ewart, 390n
 Gnocchi Viani Osvaldo, 111
 Gobbi Ulisse, 291n, 440n
 Gobetti Piero, xvi, 4n, 316, 316n
 Goethe Johann Wolfgang, 9
 Goglia Luigi, 398n
 Gorresio Vittorio, 4n
 Govone Giuseppe, 87, 90
 Grampl William D., 99n
 Gramsci Antonio, xvi, xviii
 Grassi Fabio, 398n
 Graziani Antonio, 206n, 227, 227n, 281n, 301n
 Greenfield Kent Robert, xviii, 7n
 Gregorovius Ferdinand, 88
 Grenville William W., lord, 193
 Grimaldi Bernardino, 175, 203, 232, 258, 259, 260n, 261, 267
 Grispo Renato, 117n
 Grizziotti Benvenuto, 131n
 Guerrieri Gonzaga Aselmo, 28n
 Guglielmo I, imperatore di Germania, 103n
 Guglielmo II, imperatore di Germania, 245
 Guicciardini Francesco, 9, 282, 415
 Guiccioli Alessandro, 315, 315n
 Hanotaux, 362n
 Hayek Friedrich A., 291n
 Heckel Max von, 445n
 Helferich Karl, 445
 Hobsbawm Eric J., 145n, 146n, 255n, 317n
 Icinio Vanni, 445
 Imbriani P. Emilio, 23
 Imbriani Vittorio, 23
 Insolera Italo, 21n, 254n
 Invrea Francesco, 441n
 Irti Natalino, 60n
 Izzo Luigi, 32n, 39n, 78n, 243n, 246n
 Jacini Stefano, 3, 15, 15n, 19, 20n, 21n, 48n, 89, 92, 210, 210n, 219, 219n, 231, 233n, 282
 Jannazzo Antonio, 24n, 142n, 287n
 Jemolo Arturo Carlo, 253n, 256n, 323n, 389, 390n
 Jona Celesia Lionello, 156n
 Kautsky Karl, 391
 Kemp Tom, 412n
 Kitchener Horatio H., 362n
 Kocka Jurgen, 7n
 Kolb, 191
 Kuliscioff Anna, 368, 390, 391, 425, 426n
 La Farina Giuseppe, xvi, 23
 La Marmora Alfonso, 28, 48n, 64, 70, 72, 74, 85, 393
 Labanca Nicola, 316n
 Labriola Antonio, 105, 105n, 277n, 320, 322n
 Labriola Arturo, 386n
 Lacaita G. Carlo, 18n
 Lacava Pietro, 186, 249n, 259n., 288, 288n, 359n, 361n, 387, 403, 403n
 Lampertico Fedele, 113, 114, 115, 115n, 181, 181n, 217
 Landes David S., 14n, 145n
 Lanza Giovanni, 60, 85, 85n, 86, 87, 88, 89, 90, 119, 119n, 150, 331
 Lecky William E.H., 304n
 Leone XIII, papa, 266, 308, 323, 325, 329n, 341

- Leopardi Giacomo, 9
 Lepre Aurelio, 328n
 Levito, 259n
 Levra Umberto, 9n, 174n, 329n, 368n
 Lia Antonio, 208n, 275n, 286n
 Liberati Gianfranco, 241n
 Licata Glauco, 328n
 Lieber F., 452n
 Lipparini Lilla, 110n
 Lobbia Cristiano, 85
 Lombroso Cesare, 391
 Longo Giacomo, 122
 Lotti Luigi, 230n, 325n, 406n
 Lualdi Ercole, 46
 Lucca Piero, 208
 Luigi XIV, re di Francia, 9
 Luzzatti Luigi, 86, 99, 102n, 113, 114, 115, 118, 118n, 120n, 123, 123n, 142, 143, 143n, 144n, 159, 159n, 169, 172, 172n, 176, 178, 178n, 179n, 180, 180n, 195, 195n, 214, 215, 216, 216n, 224n, 243, 243n, 244, 245, 245n, 262, 263, 265, 266, 267, 310, 333, 333n, 334, 338, 338n, 339, 339n, 348, 348n, 349, 349n, 350, 353, 354, 355, 359n, 360, 360n, 362, 362n, 363n, 365n, 381, 381n, 382, 382n, 383, 383n, 384, 384n, 388, 388n, 389, 417, 432
 Luzzatto Gino, xviii, 13n, 21n, 32n, 39n, 45n, 132n, 177n, 228n, 244n, 255n, 263n, 319n

 Machiavelli Nicolò, 9
 Mack Smith Denis, xvi, 27n
 Macola Ferruccio, 364
 Madison James, 161n
 Maestri Pietro, 14n, 16, 20n, 21n, 96n
 Maggi Isidoro, 96n
 Maggi Stefano, 20n, 132n, 195n
 Magliani Agostino, 54n, 63n, 69, 69n, 113, 144n, 150, 173n, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 186, 189, 195, 196, 196n, 201, 202, 203, 204, 205, 205n, 206, 206n, 211, 213, 218, 218n, 221, 222n, 224, 224n, 225, 227, 228, 229n, 232, 249, 250, 257, 258, 274n, 431
 Magliulo Antonio, 44n
 Majno Luigi, 391, 407
 Majorana Calatabiano Salvatore, 108n, 113, 165, 173n
 Malagodi Olindo, 96n
 Malatesta Enrico, 109n
 Malgarini Alessandro, 69n
 Malgeri Francesco, 112n, 352n

 Mameli Gofredo, 8
 Mamiani Terenzio, 2
 Manacorda Gastone, 270n, 274n, 277n, 278n, 352n, 386n, 387n, 397n, 419n, 420n
 Mancini Pasquale Stanislao, 11, 88n, 113, 165, 165n, 189, 190, 193, 194, 247
 Mann Golo, 13n
 Manna Giovanni, 52
 Mantegazza Amilcare, 377n
 Manzella Andrea, 420n
 Manzoni Alessandro, 8
 Manzotti Fernando, 84n
 Manzotti Luigi, 207n
 Maranelli Carlo, 24n
 Maranini Giuseppe, 405n, 419n, 453, 453n
 Marchand Jean Baptiste, 362n
 Marchese Pasquale, 19n
 Marcora Giuseppe, 300
 Marescotti Angelo, 113
 Margherita di Savoia, regina d'Italia, 86, 269
 Margotti Giacomo, don, 27, 27n
 Mari Adriano, 86
 Maria Pia di Savoia, regina del Portogallo, 51
 Mario Alberto, 110
 Marongiu Gianni, xx, 30n, 32n, 34n, 45n, 46n, 54n, 56n, 69n, 82n, 98n, 101n, 107n, 131n, 134n, 149n, 167n, 175n, 183n, 190n, 196n, 298n, 210n, 212n, 256n, 261n, 275n, 295n, 301n, 332n, 335n, 431n, 434n, 456n
 Marra Realino, 294n
 Marselli Nicola, 129n
 Marshall Alfred, 253, 253n
 Martello Tullio, 113, 113n, 305, 305n, 306, 306n, 307n
 Martini Ferdinando, 264
 Marx Karl, 109, 110
 Mase' Dari Eugenio, 291n, 293n, 303n
 Masini Pier Carlo, 109n, 110n, 111n
 Massarani Tullio, 99n
 Massari Giuseppe, 51n, 90n
 Massullo Gino, 414n
 Mastellone Salvo, 321n
 Mathias Peter, 14n
 Matteucci Nicola, 451
 Maturi Walter, 52n, 87n
 Mazzadi Luisa, 239n
 Mazzetti Massimo, 28n
 Mazzini Giuseppe, 7, 8, 9, 64, 109, 237
 Mazzola Ugo, 356, 443
 Melis Guido, 94n
 Menabrea Luigi Federico, 52, 80, 86, 87, 393
 Menelik II, imperatore d'Etiopia, 248, 252, 309, 312, 316, 317, 327, 330, 332

- Meriggi Marco, 7n, 147n, 327n, 374n
 Messedaglia Angelo, 69n, 113, 114, 210, 210n, 211
 Messedaglia Luigi, 210n
 Metternich Winneburg Klemens Wenzel Lothar, principe di, 4
 Meyer Roberto, 294n
 Mezzacapo Luigi, 165
 Mezzanotte Raffaele, 288
 Michels Roberto, 326n, 362n
 Mill John Stuart, 190, 444n
 Minghetti Marco, xx, 1, 1n, 3, 3n, 6n, 30, 34, 34n, 35, 38, 39n, 42n, 51, 52, 53, 54, 54n, 56n, 58, 59n, 60, 62, 62n, 63, 63n, 64, 69, 69n, 70, 76, 78, 81, 82, 85, 87n, 88, 90, 93, 93n, 94, 94n, 96, 102, 103, 103n, 104, 104n, 105, 106, 107, 107n, 112, 115, 116, 119, 120, 121, 121n, 122, 122n, 124, 126, 127, 128n, 129, 134, 134n, 135, 137, 142, 144, 149, 150, 153, 158, 161, 161n, 162n, 163, 166, 166n, 168, 170, 172, 176, 176n, 183, 183n, 188, 188n, 189, 189n, 192n, 201, 201n, 203, 206, 210, 228, 229, 257, 261, 292n, 331, 393, 432, 456, 456n
 Miquel Johannes von, 58, 293, 293n, 294
 Miraglia Nicola, 217, 425
 Modigliani Giuseppe Emanuele, 319n, 425
 Mommsen Theodor, 88
 Montanelli Indro, 8n
 Montemartini Luigi, 378n
 Monti Aldino, 277n
 Monzilli Agostino, 37
 Morana Giovanni Battista, 128
 Morandi Carlo, 4n, 165n, 325n, 326n
 Morandi Rodolfo, 283n
 Morasso Mario, 372n
 Mordini Antonio, 64, 85, 150, 165n
 Morelli Alberto, 344n
 Morelli Emilia, 169n, 187n, 317n
 Morgari Oddino, 368, 391, 396, 407
 Mori Giorgio, 14n, 132n
 Morpurgo Emilio, 34n, 54n, 127n, 179n, 234n
 Mortara Luigi, 343
 Mosca Gaetano, 12n, 320n
 Moscati Amedeo, 385n, 386n, 403n
 Moscati Ruggero, xvi
 Mussi Giuseppe, 366, 408
 Musso G.A., 57n
 Musu Ignazio, 131n
 Napoleone III, imperatore dei Francesi, 88
 Nascimbene Alberto, 367n
 Natale Gaetano, 364n, 369n
 Negri Cristoforo, 91
 Negri Guglielmo, 270n
 Nenci Giannina, 15n
 Neumark Fritz, 293n
 Nicola F., 442n
 Nicotera Giovanni, 51n, 104, 116, 117, 119, 125, 126, 127, 129n, 165, 169, 170, 173n, 185, 220, 259n, 263, 265, 267
 Nieri Rolando, 2n, 341n, 343n
 Nigra Costantino, 32, 193, 337n
 Nina Luigi, 139n, 299n
 Nitti Francesco Saverio, 2, 2n, 12n, 20, 24n, 37, 37n, 60n, 136n, 152, 153, 153n, 158, 158n, 199, 276n, 303, 303n, 305, 305n, 321, 321n, 370, 370n, 414n, 415n, 431, 432n, 433n, 434n, 435, 435n, 436, 436n, 438, 457n
 Norsa Paolo, 38n
 North Douglas C., 14n
 Novacco Domenico, 271n
 Okey Thomas, 315n
 Olgiati Francesco, 111, 111n
 Oliva Domenico, 367
 Olivetti, famiglia, 375
 Omodeo Adolfo, xvi, 4n, 23n, 26n, 167n
 Onofrio Enrico, 320n
 Orero Baldassarre, 252
 Oriani Alfredo, xvi, 273, 330
 Orlando, fratelli, 18n
 Orlando Giuseppe, 158n, 305
 Orlando Vittorio Emanuele, 239, 281n, 446, 446n, 451, 452, 452n, 455
 Ostuni Nicola, 36n
 Ovidio Publio Nasone, 176
 Pagano Giacomo, 74n
 Paganuzzi Giovanni Battista, 340
 Palamenghi Crispi Tommaso, 238n
 Palazzi Maura, 317n
 Palberti Romualdo, 404
 Pallanda Anna, 113n
 Palma Luigi, 292n, 341
 Palmerstone Henry John Temple, 390n
 Pantaleoni Maffeo, 246n, 318n, 356, 373, 412, 443, 443n
 Pantano Edoardo, 373, 418
 Papa Dario, 328n
 Papa Ugo, 287n
 Papafava Francesco, 407n, 408, 427n
 Pareto Vilfredo, 113, 217, 266, 266n, 319, 373, 412, 412n

- Parisi Acquaviva Domenico, 114n
 Parravicini Giannino, 32n, 155n
 Pasini Valentino, 59, 59n, 142
 Pasolini Giuseppe, 51n, 52, 52n, 53
 Passerin d'Entreves Alessandro, 30n
 Passerin d'Entreves Ettore, 29n, 40n
 Pastorelli Pietro, 329n
 Pavone Claudio, 30n, 31n
 Pecorari Paolo, 333n, 356n, 383n
 Pedone Antonio, 286n, 457n
 Peel Robert, 190
 Pelloux Luigi Girolamo, 186, 265, 267, 333, 347, 352, 352n, 385, 385n, 386, 386n, 387, 387n, 389, 392, 393, 394, 396, 397, 397n, 398, 402, 402n, 403, 404, 404n, 405, 406, 417, 418, 419, 419n, 420n, 431, 437, 457
 Pepoli Gioacchino, 82
 Perazzi Costantino, 95, 258, 259, 260n, 333
 Perfetti Francesco, 121n
 Perrone Ferdinando Maria, 411n
 Persano Carlo Pellion, conte di, 316n
 Perticone Giacomo, 239n
 Peruzzi Ubaldo, 40, 52, 113, 126, 127, 129
 Pescatore Matteo, 69n, 292n, 435, 435n, 455n
 Pescosolido Guido, 5n, 6n, 13n, 17n, 23n, 32n, 35n, 133n, 218n, 228n, 279n, 317n, 319n, 329n, 413n
 Petraccone Claudia, 328n
 Petrarca Francesco, 9
 Petruccelli Della Gattina Ferdinando, 187n, 188n
 Petruszewic Marta, 307n
 Pica Giuseppe, 53n
 Pieri Piero, 28n
 Pio IX, papa, 10, 36, 64, 88, 111, 174
 Pirelli, famiglia, 375
 Pirelli Giovanni Battista, 391
 Piretti Maria Serena, 392n
 Pisacane Carlo, xvi, 109
 Pisanelli Giuseppe, 52, 52n
 Pitt William, 69
 Plebano Achille, 32n, 41n, 55n, 57n, 83n, 118n, 134, 134n, 139n, 157n, 178n, 211n, 255n, 264n, 311n, 355n, 413n, 416n
 Polenghi Simonetta, 22n
 Pombeni Paolo, 450n
 Porciani Ilaria, 450n
 Porro Angelo, 31n
 Prampolini Camillo, 325n, 407, 425
 Prato Giuseppe, xviii
 Preti Luigi, 283n, 325n
 Prinetti Giulio, 333, 352, 374, 380, 381n, 382, 382n, 402, 417, 422
 Prisco, cardinale, 389
 Procacci Giuliano, 108n, 119n, 122n, 158n
 Prospero Ada, 234n
 Puccio Guido, 20n
 Puccioni Piero, 128
 Pugliese Mario, 93n
 Punzo Maurizio, 408n
 Puviani Amilcare, 34n, 182n, 435n, 436n, 444n
 Quarta Oronzo, 207n
 Quartararo Rosaria, 398n
 Quazza Guido, 88n
 Queralt Juan Martin, 446n
 Quinet Edgar, 6, 6n
 Raffalovich Arthur, 295n
 Ragionieri Ernesto, xvi, 31n, 32n, 361n, 370n, 404n, 440n
 Randeraad Nico, 31n
 Rapisardi Mario, 277n
 Rattazzi Urbano jr., 269, 393
 Rattazzi Urbano, 48, 51, 51n, 52, 55n, 63n, 77, 77n, 78, 78n, 79, 79n, 102, 165n, 269
 Ratti Guido, 298n
 Rau Karl, 445
 Rava Luigi, 182n
 Rebuffa Giorgio, 451, 451n
 Repaci Francesco Antonio, 32n, 61n, 155n, 157n, 161n, 162n, 208n, 257n, 432n, 434n
 Reuschauer Edwin O., 398n
 Rey Guido M., 350n
 Ricasoli Bettino, 29n, 33, 39, 40, 47, 48n, 52, 72, 75, 75n, 76, 104, 108, 113, 142, 150, 163, 323n
 Ricasoli Vincenzo, 77
 Ricca Salerno Giuseppe, 69n, 279n, 281n, 293n, 299, 299n, 378n, 454, 455n
 Ricci Giovanni, 52
 Ricci Saverio, 125n
 Ricciardi Giuseppe, 62
 Ricotti Magnani Cesare, 90, 103, 331, 332, 333
 Rigola Rinaldo, 325n
 Robecchi Giuseppe, 46, 98n
 Robilant (Nicolis di) Carlo Felice, 192, 194, 234, 234n
 Rodolico Niccolò, 271n
 Rogari Sandro, 28n, 184n, 187n
 Roggi Piero, 44n
 Romanelli Raffaele, 144n, 229n, 240n
 Romani Mario, 71n, 155n
 Romano Aldo, 110n, 154n, 157n, 158n

- Romano Ruggero, 428n
 Romano Salvatore Francesco, 278n, 322n
 Romano Silvio, 445, 455n
 Romeo Rosario, xvi, xviii, xix, 1n, 7n, 11n, 16n, 26n, 30n, 32n, 44n, 45n, 98n, 132n, 148n, 158n, 189n, 319n
 Romussi Carlo, 368, 390
 Roncali Angelo, 283n, 303n
 Rosano Pietro, 350, 364, 422n, 458n
 Rosbery Archibal Philip Primrose Lord, 420n
 Rosselli Nello, 84n
 Rossi Adolfo, 315n
 Rossi Alessandro, 98, 99n, 156, 172, 225, 375
 Rossi Doria Manlio, 16n, 24n, 335n
 Rossi Ernesto, 64n, 249n
 Rossini Gioachino, 8
 Rotelli Ettore, 361n
 Rothschild Alfonso, 123
 Rothschild, famiglia, 36, 124
 Rotondi Claudia, 377n
 Rouvier Maurice, 243
 Roux Luigi, 276n, 396n
 Rovida Giorgio, 398n
 Rubini Giulio, 427
 Rudatis Stefania, 52n
 Rudini (Starabba di) Antonio, 86, 186, 202, 262, 263, 263n, 264, 265, 266, 267, 271, 272, 275, 331, 332, 333, 334, 335, 335n, 339, 340, 341, 344, 346, 347, 348, 349, 349n, 351, 352, 352n, 353, 354, 359n, 360, 362, 367, 370, 379, 380, 381, 381n, 382, 383, 384, 384n, 387, 390, 392, 394, 402, 403, 403n, 406, 422, 431, 432, 457
 Ruffi Ercole, 110
 Ruffilli Roberto, 392n
 Ruffini Francesco, 93n
 Rumi Giorgio, 30n
 Ruspoli, principe, 187n
 Russo Michele, 276

 Sabbatucci Giovanni, 17n, 326n
 Sacchetti Giuseppe, 340, 340n, 390
 Sachs Isidore, 177n
 Saffi Aurelio, 110
 Sagrestani Marco, 419n
 Saitta Armando, 2n, 12n, 24n
 Salandra Antonio, 165n, 203, 203n, 260, 260n, 357n, 361, 361n, 364n, 366n, 403, 404, 404n
 Salvadori Massimo L., 156n, 371n
 Salvagnoli Vincenzo, 4n
 Salvati Scipione, 111
 Salvatorelli Luigi, xvi, 192n, 317n, 406n
 Salvemini Gaetano, 107n, 161n, 162n, 324, 361n, 377n, 414n
 Salvestrini Arnaldo, 113n, 114n
 Salvioli Giuseppe, 276n
 San Giuliano (Paternò Castello marchese di) Antonino, 335
 Sandri Leopoldo, 117n
 Sanfilippo Matteo, 5n
 Sapeto Giuseppe, 91, 91n
 Saracco Giuseppe, 166n, 204, 212n, 232, 331, 332n, 339n, 380, 385, 427, 428, 430
 Saredo Giuseppe, 241n, 399
 Savarese Giacomo, 35n, 161n
 Savo Giancarlo, 185n
 Say Leone, 244, 245
 Scarano Cesare, 125n
 Scardigli M., 87n
 Scarfoglio Edoardo, 248, 328n
 Schaffle Albert, 113, 445n
 Schiavi Alessandro, 365n
 Schmoller Gustav von, 113
 Schullern Schrattenhofen Hermann von, 295n
 Scialoja Antonio, 11, 34, 34n, 35n, 36, 44, 58, 68, 68n, 70, 70n, 71, 72, 75, 76, 76n, 81, 82, 90, 98, 100, 103, 105, 150
 Sciascia Mario, 279n
 Scirocco Alfonso, 9n, 12n, 53n
 Scopelliti Antonino, 448n
 Scoppola Pietro, 112n
 Scotto Di Luzio Adolfo, 377n
 Scovazzi Giovanni, 51n
 Seismit-Doda Federico, 113, 137, 174, 212n, 213, 213n, 259, 260n
 Seligman Edwin Robert Anderson, 59n, 290n
 Sella Quintino, xx, 21, 22, 23, 34, 34n, 35n, 41, 43n, 46, 46n, 48, 49, 49n, 50, 50n, 51, 51n, 56, 56n, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 66n, 67, 67n, 68, 71, 72, 72n, 77, 81, 82, 83, 83n, 84, 84n, 85, 87, 88, 90, 92, 93, 93n, 94, 95, 95n, 96, 96n, 100, 100n, 101, 101n, 102, 103, 112, 114, 115, 115n, 119, 120, 120n, 124, 126, 128, 129, 135, 135n, 137, 137n, 138, 142, 144, 146, 146n, 149, 150, 153, 160, 160n, 161n, 162n, 163, 163n, 166, 169, 170, 176, 183, 185, 204, 206, 210, 213, 261, 287, 288, 306, 375, 375n, 432, 439, 441, 456, 456n
 Senise Tommaso, 422n, 427
 Sensini Guido, 212, 212n, 229n, 311n, 318n
 Sereni Emilio, xviii, 121n, 147n, 154n, 160n
 Serra Enrico, 192n, 337n
 Sestan Ernesto, 2n, 52n

- Seton Watson Christopher, xvi, 170n, 336n
 Settembrini Luigi, 23
 Silone Ignazio, 8n
 Silva Pietro, 193n
 Sindani Angelo, 111n
 Sirugo Francesco, 34n
 Smith Adam, 129, 147
 Soderini Edoardo, 174n
 Sola Giorgio, 320n
 Soldani Simonetta, 22n
 Soleri Marcello, 96, 96n
 Sonnino Sidney, 113, 118, 119n, 186, 188, 213, 213n, 214, 214n, 231, 258, 273, 274, 274n, 275, 278, 287, 287n, 297, 297n, 298, 301, 308, 329n, 331, 331n, 332, 332n, 333, 335, 338, 341, 341n, 342, 342n, 343, 344, 345, 347n, 353, 354, 378, 379, 380, 381, 381n, 382, 382n, 383, 383n, 385, 386, 394, 394n, 395, 396n, 397, 402, 403, 403n, 404, 404n, 405, 407, 420, 422, 423, 423n, 425, 426, 430, 437
 Sorel Georges, 322n
 Spadolini Giovanni, xvi, 27n, 110n, 128n, 158, 159n, 186n, 187n, 246n, 323n, 325n, 329n, 341n, 369n, 376, 376n, 380n, 390, 390n, 397n
 Spaventa Bertrando, 23
 Spaventa Silvio, 2, 2n, 4, 5n, 11, 27, 47n, 52, 85n, 93, 96n, 103, 103n, 123, 124, 124n, 125n, 142, 142n, 148n, 166, 166n, 167n, 184, 184n, 185, 190n, 195, 195n, 240, 393
 Spini Giorgio, 274n
 Spriano Paolo, 316n, 374n, 378n
 Stahl Friedrich Julius, 445
 Steed Wickman Henry, 370
 Steve Sergio, 134n, 154n
 Stringher Bonaldo, 114n, 132n, 218n, 270n
 Strutt Arthur John, 20n
 Sturzo Luigi, 323

 Tagliacarne Guglielmo, 414n
 Tagliacozzo Enzo, 88n
 Talamo Giuseppe, 22n, 23n, 193n, 198n
 Tanda Anton Paolo, 405n
 Tari Antonio, 23
 Tegas Luigi, 208
 Teisserenc De Bort, 244
 Thayer William R., 5n
 Thiers Adolphe, 98
 Tittoni Tommaso, 262
 Tivaroni Carlo, 13n, 39n, 85n
 Tivaroni Jacopo, 39n, 293n, 391, 399
 Tommasi Salvatore, 23

 Toniolo Gianni, 20n, 33n, 132n, 133n, 198n
 Torelli Viollier Eugenio, 367, 368
 Torraca Michele, 382n
 Tramontin Silvio, 112n
 Tranfaglia Nicola, 318n
 Traniello Francesco, 219n
 Tremelloni Roberto, 457n
 Trentin Silvio, 30n
 Trevelyan George Maculay, xvi, 5n
 Treves Claudio, 391, 410, 410n, 416n, 425
 Turati Adele, 391
 Turati Filippo, 303n, 324, 325n, 334, 364, 365n, 368, 371, 371n, 391, 408, 410, 425, 426
 Turi Gabriele, 22n
 Turiello Pasquale, 31n, 341

 Uckmar Antonio, 107n
 Ulrich Hartmut, 188n, 232n
 Umberto I di Savoia, re d'Italia, 86, 174, 174n, 267, 308, 329, 332, 341, 343, 344, 351n, 373, 379, 419, 420, 450

 Vacchelli Pietro, 395, 396, 454
 Valente Giovanni Battista, 441n
 Valenti Ghino, 15n, 282, 318n, 363n, 439n
 Valera Paolo, 368n
 Valeri Nino, 52n, 87n, 196n
 Valerio Lorenzo, 82
 Valiani Leo, 84n, 114n, 324n, 371n
 Vallardi Pietro, 408
 Valsecchi Franco, xvi, 121n
 Vannutelli Cesare, 109n
 Vanoni Ezio, 445, 445n
 Vassallo Luigi Amaldo (Gandolin), 411n
 Vegezzi Ruscalla Giovenale, 67n
 Venturini Franco, 329n
 Vercellana Guerrieri Rosa, 86
 Vercesi Ernesto, 352n, 369n
 Verdi Giuseppe, 8
 Verducci Carlo, 193n
 Verri Pietro, 147
 Verro Bernardino, 278
 Vesselowsky A., 60n
 Vidotto Vittorio, 17n
 Vigo Giovanni, 22n
 Vigo Pietro, 233n
 Vigoni Giuseppe, 364, 407
 Villa Tommaso, 107, 186
 Villani Pasquale, 55n
 Villari Lucio, 98n, 217n
 Villari Pasquale, 24n, 25, 74, 114, 126, 161n, 162n, 250, 411n, 422

- Vinciguerra Mario, 129n
 Viroli Maurizio, 242n
 Visconti Venosta Emilio, 2, 52, 53, 76, 87, 88, 88n, 91, 103, 124, 333, 336, 337, 337n, 338n, 353, 367, 380, 385, 387, 388, 389, 403, 420, 420n
 Vittorio Emanuele II, re d'Italia, 5, 51, 65, 73, 86, 91, 103n, 173, 173n, 174n, 237, 374n
 Vittorio Emanuele III, re d'Italia, 421, 427, 429n
 Volpe Gioacchino, xvi, 60n, 238n, 248, 249n, 251n, 255n, 321n, 329n, 330n, 418, 418n, 421n
 Volpi Franco, 34n, 135n, 136n, 139n, 143n, 223n, 284n, 289, 289n, 434n, 443n
 Volta Alessandro, 208n
 Wagner Adolph Heinrich, 113, 301n
 Wahl A., 107n
 Webber Carolyn, 291n
 White Mario J., 13n, 186n
 Wieser Friedrich von, 291n
 Wildavsky Aaron, 291n
 Wollemborg Leone, 206, 206n, 275n, 430
 Zamagni Vera, 17n, 131n, 196n, 198n, 319n
 Zammarano Luigi, 37
 Zanardelli Giuseppe, 55n, 125n, 169, 170, 185, 185n, 190, 190n, 203, 203n, 204, 230, 230n, 231, 231n, 232, 232n, 240, 240n, 241n, 271n, 297, 297n, 313n, 332, 332n, 343n, 347, 351, 351n, 352n, 353, 367, 373, 379, 380, 385, 386, 402, 404, 404n, 406, 420, 421, 422n, 428, 430, 430n, 447, 447n, 458, 458n, 459
 Zanichelli Domenico, 102n, 332, 332n, 341, 343n
 Zaninelli G., 155n
 Zanotti Bianco Umberto, 279n, 356n
 Ziliani Pietro, 22n
 Zini Luigi, xvi
 Zola Emile, 362n
 Zorli A., 457n
 Zunino Pier Giorgio, 318n

CDC |
arti|grafiche

CITTÀ DI CASTELLO • PG

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI OTTOBRE 2010

FONDAZIONE LUIGI EINAUDI

TORINO

Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi (dal 1893 al 1970)

A cura di Luigi Firpo. Pubblicazione promossa dalla Banca d'Italia.
1971, 912 pp. con 123 figg. n.t. e 9 tavv. f.t. di cui 1 a colori. Rilegato.

Catalogo della Biblioteca di Luigi Einaudi. Opere economiche e politiche dei secoli XVI-XIX

A cura di Dora Franceschi Spinazzola. 1981, 2 tomi di XXXII-956 pp.
con 21 tavv. f.t. Rilegati.

– *Supplemento* (numeri A.I - A.1000). 1991, XVI-226 pp. con 8 tavv. f.t.
Rilegato.

LUIGI STURZO - MARIO EINAUDI, *Corrispondenza americana (1940-1944)*.

A cura di Corrado Malandrino. 1998, LXXX-344 pp.

ANNALI

II-VI (1968-72); IX-XI (1975-77); XIII-XXII (1979-88); XXIV (1990); XXVI-XXXVIII (1992-2004).

SCRITTORI ITALIANI DI POLITICA, ECONOMIA E STORIA

Rilegati

MARSILIO DA PADOVA, *Defensor pacis*, nella traduzione in volgare fiorentino del 1363. A cura di Carlo Pincin. 1966, 604 pp. con 1 tav. f.t.

DALMAZZO FRANCESCO VASCO, *Opere*. A cura di Silvia Rota Ghibaudi. 1966, 780 pp. con 5 figg. n.t. e 1 ripr.

CARLO ILARIONE PETITTI DI RORETO, *Opere scelte*. A cura di Gian Mario Bravo. 1969, 2 tomi di 2162 pp. con 5 figg. n.t., 11 tavv. f.t. e 2 pieghevoli.

CARLO BOSELLINI, *Opere complete*. A cura di Miriam Rotondò Michelini. Vol. I: *Nuovo esame delle sorgenti della privata e pubblica ricchezza*. Vol. II: *Opere minori*. 1976, 2 tomi di 1388 pp. con 7 tavv. f.t.

LUIGI EINAUDI, *Interventi e relazioni parlamentari*. A cura di Stefania Martinotti Dorigo. Vol. I: *Senato del Regno (1919-1922)*; Vol. II: *Dalla*

Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1945-1958). 1980-1982, 2 tomi di 1930 pp. con 2 tabelle ripiegate.

GIAMBATTISTA VASCO, *Opere*. A cura di Maria Luisa Perna. 1989-1991, 2 tomi di 1972 pp. con 6 tavv. f.t. e 2 figg. n.t.

LORENZO VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*. Raccolto da Luigi Firpo, Guido Quazza, Franco Venturi. Vol. I (1825-1841). A cura di Luigi Firpo e Adriano Viarengo, 1991, LXXVI-578 pp. con 4 tavv. f.t.

– Vol. II (1842-1847). A cura di Adriano Viarengo. 1994, xcviii-640 pp. con 7 tavv. f.t.

– Vol. III (1848). A cura di Adriano Viarengo. 1998, cxviii-482 pp. con 6 tavv. f.t.

– Vol. IV (1849). A cura di Adriano Viarengo. 2003, CXLVII-502 pp. con 7 tavv. f.t.

STUDI

1. *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*. Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 30 marzo - 8 aprile 1967), 1968, 542 pp.

2. GIAN MARIO BRAVO, *Torino operaia. Mondo del lavoro e idee sociali nell'età di Carlo Alberto*. 1968, 304 pp.

3-5. *Banche, governo e parlamento negli Stati sardi. Fonti documentarie (1843-1861)*. A cura di Ernesto Rossi e Gian Paolo Nitti, 1968, 3 tomi di xcvi-2198 pp. con 41 tavv. f.t.

6. TERENCE COZZI, *Sviluppo e stabilità dell'economia*. 1969, 196 pp.

7. ANDREA CAIZZI, *Terra, vigneto e uomini nelle*

- colline novaresi durante l'ultimo secolo. 1969, 204 pp.
8. SALVATORE SECHI, *Dopoguerra e fascismo in Sardegna*. 1969, 504 pp. Esaurito
 9. ALDO AGOSTI, ANNAMARIA ANDREASI, GIAN MARIO BRAVO, DORA MARUCCO, MARIELLA NEJROTTI, *Il movimento sindacale in Italia. Rassegna di studi (1945-1969)*. 1971, 148 pp., seconda edizione.
 10. DORA MARUCCO, *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia*. 1970, 352 pp.
 11. *Anarchici e anarchia nel mondo contemporaneo*. Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Einaudi (Torino, 5-7 dicembre 1969). 1971, 654 pp. Esaurito
 12. MARCELLO CARMAGNANI, *Sviluppo industriale e sottosviluppo economico. Il caso cileno (1860-1920)*. 1971, 244 pp. con tabelle e grafici n.t.
 13. FRANCO BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia*. 1971, 242 pp. con tabelle n.t.
 14. *Dipendenza e sottosviluppo in America Latina*. A cura di Salvatore Sechi, 1972, 420 pp. con 4 tavv. f.t.
 15. ALESSANDRO VERCELLI, *Teoria della struttura economica capitalistica. Il metodo di Marx e i fondamenti della critica all'economia politica*. 1973, 264 pp.
 16. FERNANDO CLAUDIN, ANNIE KRIEGLER, ROBERT PARIS, ERNESTO RAGIONIERI, MASSIMO L. SALVADORI, PAOLO SPRIANO, LEO VALIANI, *Problemi di storia dell'Internazionale comunista (1919-1939)*. A cura di Aldo Agosti. Relazioni tenute al Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, aprile 1972). 1974, 254 pp. Esaurito
 17. MAURO AMBROSOLI, John Symonds, *Agricoltura e politica in Corsica e Italia (1765-1770)*. 1974, 168 pp.
 18. GIOVANNI ASSERETO, *La Repubblica ligure. Lotte politiche e problemi finanziari (1797-1799)*. 1975, 286 pp.
 19. *Commemorazione di Luigi Einaudi nel centenario della nascita (1874-1974)*. 1975, 162 pp. con 4 tavv. f.t.
 20. RICCARDO FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*. 1975, 212 pp.
 21. *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*. Relazioni tenute al Convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 25-26 ottobre 1974). 1975, 244 pp. Esaurito
 22. LUCIANO ALLEGRA - ANGELO TORRE, *La nascita della storia sociale in Francia, dalla Comune alle «Annales»*. 1977, 356 pp. Esaurito
 23. GIANNI MAROCCO, *Giambattista Vasco*. 1978, 164 pp.
 24. *L'Archivio di Agostino Rocca*. A cura di Stefania Martinotti Dorigo e Paola Fadini Giordana. 1978, 372 pp. Esaurito
 25. CARLO PAZZAGLI, *Per la storia dell'agricoltura toscana nei secoli XIX e XX. Dal catasto particellare lorenese al catasto agrario del 1929*. 1979, 148 pp. con 9 figg. e 6 tavv. ripiegate n.t.
 26. MANUELA ALBERTONE, *Fisiocrati, istruzione e cultura*. 1979, 212 pp.
 27. LUIGI EINAUDI - BENEDETTO CROCE, *Carteggio (1902-1953)*. A cura di Luigi Firpo. 1988, vi-156 pp.
 28. LUIGI EINAUDI - ERNESTO ROSSI, *Carteggio (1925-1961)*. A cura di Giovanni Busino e Stefania Martinotti Dorigo. 1988, vi-604 pp.
 29. *Storiografia francese ed italiana a confronto sul fenomeno associativo durante XVIII e XIX secolo*. Atti delle giornate di studio promosse dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 6-7 maggio 1988). A cura di Maria Teresa Maiullari. 1990, 284 pp.
 30. *Alle origini dell'europeismo in Piemonte. La crisi del primo dopoguerra, la cultura politica piemontese e il problema dell'unità europea*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 28-29 novembre 1991). A cura di Corrado Malandrino. 1993, 148 pp.
 31. *Political economy and national realities*. Papers presented at the Conference held at the Luigi Einaudi Foundation, Palazzo d'Azeglio (Turin, September 10-12, 1992). Edited by Manuela Albertone and Alberto Masoero. 1994, 418 pp. con 1 fig. n.t.
 32. *I trent'anni della Fondazione Luigi Einaudi. Mario Einaudi (1904-1994) intellettuale, storico ed organizzatore culturale tra America ed Europa*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 29-30 novembre 1994). A cura di Maurizio Vaudagna. 1995, 208 pp. con 1 fig. n.t.
 33. *Il coraggio della ragione. Franco Venturi intellettuale e storico cosmopolita*. A cura di Luciano Guerci e Giuseppe Ricuperati. 1998, iv-500 pp. con 2 tavv. f.t.
 34. *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma (1957)*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 9 e 10 ottobre 1997). A cura di Sergio Pistone e Corrado Malandrino. 1999, xiv-320 pp.
 35. GEOFFREY A. HAYWOOD, *Failure of a dream. Sidney Sonnino and the rise and fall of liberal Italy (1847-1922)*. 1999, viii-574 pp.

36. "From our Italian Correspondent". Luigi Einaudi's articles in *The Economist*, 1908-1946. Edited by Roberto Marchionatti. I 1908-1924, II 1925-1946. 2000, 2 tomi di LXVIII-834 pp. complessive con 5 tavv. f.t.
37. *Economia, sociologia e politica nell'opera di Vilfredo Pareto*. A cura di Corrado Malandrino e Roberto Marchionatti. 2000, VIII-442 pp.
38. *La reinvenzione dei Lumi. Percorsi storiografici del Novecento*. A cura di Giuseppe Ricuperati. 2000, XVI-236 pp.
39. *Una rivista all'avanguardia: La «Riforma sociale» (1894-1935). Politica, società, istituzioni, economia, statistica*. A cura e con introduzione di Corrado Malandrino. Presentazione di Gian Mario Bravo, 2000, XXXVI-432 pp.
40. LUIGI EINAUDI, *Riflessioni di un liberale sulla democrazia (1943-1947)*. A cura di Paolo Soddu. 2001, XXX-302 pp.
41. *I diari di Luca Pietromarchi ambasciatore italiano a Mosca (1958-1961)*. A cura di Bruna Bagnato. 2002, L-446 pp. con 1 tav. f.t.
42. BRUNA BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958-1963*. 2003, VIII-616 pp. con 1 tav. f.t.
43. LILIANA SAIU, *Stati Uniti e Italia nella Grande Guerra, 1914-1918*. 2003, XIV-258 pp.
44. *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*. A cura di Corrado Malandrino. Presentazione di Dario Velo. 2004, X-254 pp.
45. GIORGIO MONESTAROLO, *Negozianti e imprenditori nel Piemonte d'antico regime. La cultura economica di Ignazio Donaudi delle Mallere (1744-1795)*. 2006, XXVIII-344 pp.
46. FRANCESCO FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*. 2009, XVIII-370 pp.
47. *La scuola di economia di Torino. Co-protagonisti ed epigoni*. A cura di Roberto Marchionatti. 2009, VIII-484 pp. con 3 figg. n.t.
48. GIANNI MARONGIU, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'unità alla crisi di fine secolo*. Prefazione di Guido Pescosolido. 2010, XXII-472 pp.
49. *Luigi Einaudi nella cultura, nella società e nella politica del Novecento*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 16-17 aprile 2009). A cura di Roberto Marchionatti - Paolo Soddu. 2010, X-378 con 6 figg. n.t.

100

ISBN 978 88 222 5985 1